

# EUR Research Information Portal

## La Cuestión Agraria y los Gobiernos de Izquierda en América Latina: Campesinos, Agronegocio y Neodesarrollismo

### Publication status and date:

Published: 01/01/2018

### Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

### Citation for the published version (APA):

Kay, C., & Vergara-Camus, L. (2018). *La Cuestión Agraria y los Gobiernos de Izquierda en América Latina: Campesinos, Agronegocio y Neodesarrollismo*. <http://hdl.handle.net/1765/114757>

[Link to publication on the EUR Research Information Portal](#)

### Terms and Conditions of Use

Except as permitted by the applicable copyright law, you may not reproduce or make this material available to any third party without the prior written permission from the copyright holder(s). Copyright law allows the following uses of this material without prior permission:

- you may download, save and print a copy of this material for your personal use only;
- you may share the EUR portal link to this material.

In case the material is published with an open access license (e.g. a Creative Commons (CC) license), other uses may be allowed. Please check the terms and conditions of the specific license.

### Take-down policy

If you believe that this material infringes your copyright and/or any other intellectual property rights, you may request its removal by contacting us at the following email address: [openaccess.library@eur.nl](mailto:openaccess.library@eur.nl). Please provide us with all the relevant information, including the reasons why you believe any of your rights have been infringed. In case of a legitimate complaint, we will make the material inaccessible and/or remove it from the website.



# LA CUESTIÓN AGRARIA Y LOS GOBIERNOS DE IZQUIERDA EN AMÉRICA LATINA

## Campeños, agronegocio y neodesarrollismo

**Cristóbal Kay y Leandro Vergara-Camus** (compiladores)

Carmen Diana Deere | Arturo Ezquerro-Cañete | Ramón Fogel | Thomas F. Purcell | Pablo Lapegna | Jeffery R. Webber | Patrick Clark | Diego Piñeiro | Joaquín Cardeillac | Eduardo Baumeister | Salvador Martí i Puig | Sérgio Sauer | George Mészáros | Leandro Vergara-Camus | Cristóbal Kay



**CLACSO**





**LA CUESTIÓN AGRARIA Y LOS  
GOBIERNOS DE IZQUIERDA  
EN AMÉRICA LATINA**

La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en América Latina: campesinos, agronegocio y neodesarrollismo / Cristóbal Kay... [et al.]; coordinación general de Cristóbal Kay; Leandro Vergara-Camus - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2018.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-722-335-4

1. Reforma Agraria. 2. Economía Política. 3. Política Agraria.  
I. Cristóbal Kay II. Kay, Cristóbal, coord. III. Vergara-Camus, Leandro, coord.  
CDD 333.31

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Pensamiento Social / Pensamiento Crítico / Cuestión Agraria / América Latina / Gobiernos de izquierda / Agronegocio / Neodesarrollismo / Movimientos sociales / Campesinos / Derechos de la Mujer

# **LA CUESTIÓN AGRARIA Y LOS GOBIERNOS DE IZQUIERDA EN AMÉRICA LATINA**

**CAMPESINOS, AGRONEGOCIO  
Y NEODESARROLLISMO**

**Cristóbal Kay y  
Leandro Vergara-Camus  
(Coordinadores)**

**Cristóbal Kay  
Leandro Vergara-Camus  
Carmen Diana Deere  
Arturo Ezquerro-Cañete  
Ramón Fogel  
Thomas F. Purcell  
Pablo Lapegna  
Jeffery R. Webber  
Patrick Clark  
Diego Piñeiro  
Joaquín Cardeillac  
Eduardo Baumeister  
Salvador Martí i Puig  
Sérgio Sauer  
George Mészáros**



**CLACSO**

## **CLACSO - Secretaría Ejecutiva**

**Pablo Gentili** - Secretario Ejecutivo

**Nicolás Arata** - Director de Formación y Producción Editorial

### **Núcleo de producción editorial y biblioteca virtual:**

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial

### **Núcleo de diseño y producción web:**

**Marcelo Giardino** - Coordinador de Arte

**Sebastián Higa** - Coordinador de Programación Informática

**Jimena Zazas** - Asistente de Arte

**Rosario Conde** - Asistente de Programación Informática

**Esteban Tapella** - Fotografías de tapa

*Agradecemos a Esteban Tapella por autorizarnos a reproducir sus fotografías.*

Creemos que el conocimiento es un bien público y común. Por eso, los libros de CLACSO están disponibles en acceso abierto y gratuito. Si usted quiere comprar ejemplares de nuestras publicaciones en versión impresa, puede hacerlo en nuestra Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales.



**Biblioteca Virtual de CLACSO** [www.biblioteca.clacso.edu.ar](http://www.biblioteca.clacso.edu.ar)

**Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales** [www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana)

**CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE.**

### **Primera edición**

*La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en América Latina: Campesinos, agronegocio y neodesarrollismo* (Buenos Aires: CLACSO, junio de 2018)

ISBN 978-987-722-335-4

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

### **CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

# ÍNDICE

<b>Cristóbal Kay y Leandro Vergara-Camus</b> Presentación	11
<b>Leandro Vergara-Camus y Cristóbal Kay</b> Agronegocio, campesinos, Estado y gobiernos de izquierda en América Latina: Introducción y reflexiones teóricas	15
<b>Carmen Diana Deere</b> El derecho de la mujer a la tierra, los movimientos sociales rurales y el Estado en las reformas agrarias latinoamericanas del siglo XXI	51
<b>Arturo Ezquerro-Cañete y Ramón Fogel</b> Un golpe anunciado: Fernando Lugo y la promesa perdida de la reforma agraria en Paraguay	89
<b>Thomas F. Purcell</b> La economía política del capitalismo rentista y los límites de la transformación agraria en Venezuela	119
<b>Pablo Lapegna</b> La economía política del boom agro-exportador bajo los Kirchner: Hegemonía y revolución pasiva en Argentina	155

<b>Jeffery R. Webber</b> Evo Morales, el “transformismo” y la consolidación del capitalismo agrario en Bolivia		189
<b>Patrick Clark</b> Neodesarrollismo y una “vía campesina” para el desarrollo rural: Proyectos divergentes en la revolución ciudadana ecuatoriana		223
<b>Diego Piñeiro y Joaquín Cardeillac</b> El Frente Amplio y la política agraria en el Uruguay		259
<b>Eduardo Baumeister y Salvador Martí i Puig</b> Nicaragua: De la revolución estatista a la profundización agroexportadora		287
<b>Sérgio Sauer y George Mészáros</b> La economía política de la lucha por la tierra bajo los gobiernos del Partido de los Trabajadores en Brasil		315
<b>Leandro Vergara-Camus y Cristóbal Kay</b> La economía política agraria de los gobiernos de izquierda en América Latina: El agronegocio, el campesinado y los límites del neodesarrollismo		349
<b>Sobre los autores</b>		397
<b>Sobre los coordinadores</b>		399

*A Norma Giarracca, in memoriam (1945-2015),  
por su aporte al estudio de la cuestión agraria y su  
compromiso con los grupos subalternos del campo  
latinoamericano.*



# PRESENTACIÓN

Cristóbal Kay y Leandro Vergara-Camus

TRAS YA CERCA de dos décadas de haberse iniciado este más reciente capítulo en las luchas sociales de las clases populares latinoamericanas contra el neoliberalismo, en el cual la izquierda llegó al gobierno por medio electorales, pareciera que ya todo se ha dicho sobre estos gobiernos. Efectivamente, muchos libros se han publicado sobre el giro hacia la izquierda a comienzos de este milenio en varios países de América Latina. Pero en su mayoría son estudios sobre un país en particular y los estudios comparativos son relativamente poco comunes. Además, por lo general la cuestión agraria es raramente la problemática central de los análisis. Este es el primer libro que aborda la cuestión agraria en profundidad en cada uno de los países de la llamada marea rosa y que incluye una dimensión comparativa.

Llevábamos varios años siguiendo y comentando en privado los vaivenes de la política de los gobiernos de izquierda y de los movimientos rurales en América Latina, cuando nos vino la idea de reunir a un grupo de académicos que nos permitiera tener una idea más acertada de los logros, las limitaciones y las contradicciones de las políticas agrarias bajo estos gobiernos. Queríamos ofrecer análisis críticos de este proceso de cambio desde la economía política agraria—principalmente pero no únicamente de inspiración marxista— que fueran capaces de presentar el panorama político de la última déca-

da dentro de una perspectiva histórica en la cual se destaca el auge inexorable del agronegocio. Para ello, buscamos juntar académicos de reconocida trayectoria en los estudios agrarios latinoamericanos con otros más jóvenes en diversas etapas de sus carreras, radicados tanto en América Latina como en Norteamérica y Europa. Esta idea se concretó en una reunión que organizamos con la mayoría de los autores durante el XXIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) que se realizó en San Juan de Puerto Rico en 2015. A raíz de dicha reunión se decidió organizar dos mesas bajo el título “Campesinos, gobiernos de izquierda y neodesarrollismo en América Latina: Explorando las contradicciones” para el siguiente congreso de LASA que se realizó en Nueva York en 2016. En dicho congreso la mayoría de los autores presentaron una primera versión del texto que aquí se publica. Agradecemos a los participantes de esas mesas por sus preguntas, comentarios y sugerencias que nos permitieron mejorar el enfoque del proyecto. Los textos fueron originalmente enviados al *Journal of Agrarian Change* (JAC) donde fueron sometidos a un riguroso proceso de evaluación y publicados en inglés en el Volumen 16, N° 2, en abril del 2017.

Aunque la producción de conocimiento se haya mundializado, el verdadero intercambio académico entre la academia latinoamericana y la academia anglosajona no es siempre fácil o equitativo, entre otras cosas por cuestión de idioma y de costos de membresía para las instituciones académicas latinoamericanas a las revistas científicas basadas en el Norte. Existe pues un “intercambio desigual” en el intercambio académico. Además, las investigaciones que se publican originalmente en inglés no se traducen al castellano y lo mismo sucede con las publicaciones en castellano. Por ello, para nosotros, desde el inicio, era sumamente importante producir una versión en castellano. Para lograr una mayor difusión de los artículos en el mundo de habla hispana nos pusimos en contacto con CLACSO, cuya excelente política de divulgación digital de acceso gratuito representa la mejor manera de llegar a un amplio público de lectores y así democratizar el conocimiento. Esperamos sinceramente que este libro genere un intercambio de conocimiento y de perspectivas fructífero entre estudiosos de la cuestión agraria latinoamericana donde quiera que se encuentren.

Deseamos agradecer a los editores de la revista JAC por autorizarnos a publicar la versión en castellano. Queremos también agradecer a Paula Hevia-Pacheco por su trabajo de traducción al inglés y al castellano de varios artículos en ambas publicaciones. Pero nuestro especial agradecimiento va a los autores de los diferentes capítulos del libro por revisarlos y por hacerse cargo de la traducción, en aque-

llos casos en que fueron escritos originalmente en inglés. Finalmente queremos agradecer a Pablo Gentili, secretario ejecutivo de CLACSO, y a Nicolás Arata y Lucas Sablich, del equipo editorial, por aceptar nuestra propuesta de publicar este libro.



# **AGRONEGOCIO, CAMPESINOS, ESTADO Y GOBIERNOS DE IZQUIERDA EN AMÉRICA LATINA**

## **INTRODUCCIÓN Y REFLEXIONES TEÓRICAS**

Leandro Vergara-Camus y Cristóbal Kay

EL UMBRAL DEL MILENIO fue marcado por victorias electorales de partidos o políticos de izquierda apoyados por movimientos campesinos e indígenas en Venezuela (1998), Brasil (2003), Argentina (2003), Uruguay (2004), Bolivia (2005), Ecuador (2006), Nicaragua (2006), Paraguay (2008) y El Salvador (2009). En muchos de estos casos, fueron reelegidos varias veces antes de perder el poder en las urnas o ser derribados por las fuerzas conservadoras, como sucedió con el presidente Fernando Lugo en Paraguay en junio de 2012 y con la presidenta Dilma Rousseff en Brasil en agosto de 2016. Esta ola no tiene paralelo en ninguna otra región del llamado tercer mundo. Los movimientos campesinos en la mayoría de estos países han sido miembros activos de La Vía Campesina y han sido claves en el desarrollo de su ideología, su propuesta de alternativa, así como su forma organizativa y estrategia (Desmarais, 2007; Martínez-Torres y Rosset, 2010). Lo que los movimientos campesinos nacionales han logrado en cada uno de estos países suscita el interés de muchos activistas y estudiosos de las luchas agrarias en América latina y el resto del mundo. En la mayoría de los casos, ha pasado bastante tiempo para permitir una evaluación seria de las políticas agrarias que estos estados han implementado y cómo los movimientos han reaccionado. Varios excelentes estudios nacionales ya han sido publicados, algunos de los

cuales son mencionados en este libro. Sin embargo, hasta ahora no ha habido un intento sistemático de evaluar comparativamente los logros, las limitaciones y las contradicciones de las políticas agrarias de los gobiernos de izquierda<sup>1</sup>.

En varios países latinoamericanos, los movimientos campesinos han estado a la vanguardia de la resistencia al neoliberalismo (Petras y Veltmeyer, 2003; Deere y Royce, 2009; Vergara-Camus, 2009 y 2013). Han sido importantes aliados de los partidos de izquierda, ayudándolos políticamente y electoralmente. En Brasil, el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) mantiene una larga alianza con el Partido de los Trabajadores (PT). En Bolivia, el movimiento cocalero fue liderado por Evo Morales y fue uno de los fundadores del Movimiento al Socialismo (MAS). También otros movimientos indígenas, movimientos sociales y sindicatos apoyaron y participaron en el MAS. En Ecuador, el movimiento indígena a través de varias de sus organizaciones, en particular la Confederación Nacional de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN) jugaron un papel importante en el éxito electoral de Rafael Correa en 2005, aunque nunca se unieron a su partido, la Alianza PAIS. Tanto en Bolivia como en Ecuador, los movimientos campesinos e indígenas participaron activamente en la Asamblea Constituyente que adoptó la soberanía alimentaria y el Buen Vivir como principios rectores de las políticas estatales<sup>2</sup>. Finalmente, en Nicaragua, el regreso de los sandinistas al poder no fue acompañado por una movilización de movimiento campesino y popular, pero el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) siguió manteniendo fuertes vínculos con los principales movimientos que representaban a los campesinos.

---

1 Existe una abundante literatura sobre el giro a la izquierda en América Latina que se inició con la victoria electoral de Hugo Chávez en Venezuela, véase Barrett et al. (2008), Castañeda y Morales (2008), Panizza (2009), Petras y Veltmeyer (2009), Cameron y Hershberg (2010), Weyland et al. (2010), Sader (2011), Webber y Carr (2013), Ellner (2014), entre otros. Sin embargo, casi ninguno de estos libros examina de manera detenida las dimensiones agrarias. El único libro que hace esto es el excelente libro publicado en castellano por Gascón y Montagut (2010).

2 La idea de Buen Vivir (*Sumak Kawsay* en Quechua, *Sumak Qamaña* en Aymara), basada en una conceptualización indígena y alternativa del bien estar, las relaciones humanas y las relaciones de los humanos con la naturaleza, ha emergido recientemente en los trabajos de intelectuales y académicos indígenas y no indígenas y se ha presentado como una crítica a la conceptualización occidental del desarrollo (Acosta, 2013a). Estamos conscientes que existe un debate en torno a estos conceptos y su sentido y contenido varían según el contexto. La influencia de este concepto sobre las políticas agrarias será analizada en este capítulo y en algunos de los capítulos de este libro.

Los estudios compilados en este libro se centran en los países en los que han sido elegido partidos o coaliciones de izquierda, ampliamente definida, con el apoyo de (o en alianza con) movimientos campesinos independientes o después de muchos años de movilización de movimientos populares. Estos partidos o coaliciones de izquierda se presentaron con un claro discurso anti-neoliberal, prometiendo revertir algunas de las principales políticas neoliberales e implementar políticas a favor de las clases populares. Los casos que cumplen estos criterios son: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Uruguay y Venezuela, con Paraguay representando un caso de golpe reaccionario. Chile no cumple con estos criterios, ya que la crítica del neoliberalismo o un discurso de clase no han formado parte central de los programas de los gobiernos de la Concertación que fue una coalición de partidos de centro e izquierda.

### **UNA APARENTE PARADOJA: DE LAS MOVILIZACIONES A LA PROPUESTA, DE LA PROPUESTA A LA RETÓRICA**

La mayoría de estos partidos o coaliciones gubernamentales habían prometido reformas sustanciales en las políticas agrarias, incluyendo una reforma agraria redistributiva y unas políticas de apoyo para los pequeños agricultores familiares, durante sus campañas electorales para llegar al gobierno. Sin embargo, nosotros argumentaremos que la mayoría de ellos no han tenido la capacidad o la voluntad de alterar el modelo de desarrollo rural heredado del proceso de mundialización neoliberal. Si bien la pobreza rural ha disminuido, sobre todo debido a los pagos de bonos y el aumento del salario mínimo por los gobiernos de izquierda, los niveles de desigualdad siguen siendo altos, aunque en algunos casos han disminuido ligeramente. Todos estos gobiernos, en diferente medida, han movilizado en sus discursos públicos las ideas de soberanía alimentaria o el Buen Vivir, pero muy pocas de sus políticas agrarias más importantes están orientadas a construir un nuevo modelo post-neoliberal de desarrollo rural. ¿Por qué ha sido así? ¿Cuáles han sido las diferentes respuestas del campesinado a este decepcionante resultado? En algunos países, sobre todo Ecuador y Brasil, los movimientos campesinos han sido muy críticos de estos nuevos gobiernos, y hasta se han enfrentado abiertamente con ellos, exigiéndoles políticas más alineadas con sus promesas originales. ¿Por qué no han podido los movimientos presionar a los gobiernos para que apliquen políticas más radicales? ¿Cómo se puede explicar esta última fase de la lucha de los movimientos campesinos latinoamericanos, ciertamente menos exitosa y mucho más difícil?

La respuesta no consiste en una simple cooptación de la agenda de los movimientos campesinos e indígenas por parte de políticos y

gobiernos sin escrúpulos. Tampoco es un abandono total de los campesinos y trabajadores rurales por parte de los gobiernos de izquierda. La mayoría de estos gobiernos han implementado una variedad de políticas y encontrado fondos adicionales para ayudar a los pequeños productores familiares, y una importante cantidad de micro-proyectos llegan a las comunidades indígenas y campesinas (ver el capítulo de conclusión de este libro para un estudio comparativo de estas políticas). Algunas políticas intentan vincular a los pequeños productores familiares y campesinos con la agroindustria a través de incentivos fiscales y otras medidas indirectas, creyendo que existe espacio para que la gran producción capitalista y los pequeños productores pueden prosperar conjuntamente en la agricultura (Córdoba y Jansen, 2014). Se trata más bien de evaluar si estas políticas son suficientes para mejorar las condiciones de vida de los campesinos y los trabajadores rurales, fortalecer su capacidad organizativa y política, cumplir los objetivos de la soberanía alimentaria y del Buen Vivir, para poder así sentar las bases de una transformación radical del campo.

A la base de esta aparente paradoja se encuentra una contradicción: aunque la propuesta ideológica provenga de los movimientos sociales, alcanzar la soberanía alimentaria y el Buen Vivir requieren y dependen de la existencia de un Estado interventor (McKay et al., 2014). Sin embargo, el Estado desarrollista fue desmantelado por el neoliberalismo que promueve una concepción minimalista del Estado y la descentralización, estableciendo así nuevos marcos para la interacción de las políticas estatales con las organizaciones de la sociedad civil. Por lo tanto, es necesario reorganizar el Estado una vez más si se quieren alcanzar los objetivos de la soberanía alimentaria y el Buen Vivir (Clark, 2016). Incluso en los casos en que el Estado ha comenzado a recuperar algunas de sus capacidades institucionales, sus políticas no siempre se han orientado hacia el logro de estos objetivos (Henderson, 2016), e incluso han tomado formas asistencialistas o clientelistas muy arraigadas en la historia latinoamericana. Además, los movimientos sociales más vinculados a los objetivos de la soberanía alimentaria y el Buen Vivir no han sido capaces de tener una influencia real sobre el Estado. Por lo tanto, se vuelve esencial explorar las razones que explican esta aparente falta de capacidad de los movimientos sociales y la falta de voluntad o capacidad del Estado para tomar las medidas requeridas.

Esta contradicción requiere una explicación empírica y analítica, mediante el estudio de casos y la comparación de las políticas estatales, la relación entre los movimientos campesinos y el Estado, y entre el Estado y las clases dominantes nacionales y transnacionales. Sin embargo, también requiere una explicación teórica, a través de una perspectiva particular que se enfoque en las configuraciones de clase,

la naturaleza del Estado y su papel dentro de la economía, así como su estrategia de desarrollo. ¿Por qué los gobiernos de izquierda no han sido capaces de desafiar más radicalmente el orden neoliberal? ¿La soberanía alimentaria y el Buen Vivir inspiran realmente las políticas de estos gobiernos o fueron simplemente instrumentalizados por los nuevos regímenes con fines electorales o de legitimación?

Empíricamente, el objetivo central de este libro es de evaluar hasta qué punto estos gobiernos han continuado apoyando la agricultura capitalista de gran escala y el agronegocio y hasta qué punto han apoyado la pequeña agricultura familiar y campesina y han mejorado las condiciones de los trabajadores rurales.

Una evaluación de la reconfiguración de clase que la reestructuración neoliberal del campo ha desencadenado en los diferentes países abarcados por los capítulos es nuestro punto de partida. Se prestará una atención particular al análisis sobre qué tipo de agricultura capitalista a gran escala y agronegocio se han ido beneficiando de esta reestructuración y también cómo las diferentes fracciones de clase dentro de campesinado se han visto afectadas y han reaccionado ante esta reestructuración. Partiendo de este punto de vista, los capítulos de este libro analizan las políticas de los gobiernos de izquierda, como la distribución de tierras, las subvenciones, los créditos y la creación de mercados han favorecido a ciertos grupos sociales del campo. Los capítulos también analizan las diferentes maneras como los productores campesinos se han integrado y subordinado al nuevo modelo controlado por el agronegocio y si algunos han sido capaces de crear un espacio propio dentro de este modelo. Uno de nuestros objetivos es determinar si los gobiernos de izquierda se ubican en continuidad o en ruptura con gobiernos anteriores.

Los capítulos de este libro abordan estas cuestiones centrales para cada país mencionado, mientras que esta introducción ofrece un marco teórico para comprender el significado histórico de estos cambios desde un enfoque crítico de economía política agraria, que enfatiza la centralidad del Estado en la agricultura. Esta introducción también ofrece una visión general de los amplios cambios que el neoliberalismo y el surgimiento del agronegocio en América Latina han desencadenado desde los años noventa para establecer qué tipo de campo heredaron los gobiernos de izquierda y cuales cambios a favor de las clases subalternas se esperaban de ellos.

## **EL ESTADO, EL DESARROLLO CAPITALISTA DE LA AGRICULTURA Y LA FORMACIÓN DE CLASES EN AMÉRICA LATINA**

Desde nuestro punto de vista, una explicación del porqué los movimientos sociales fueron incapaces de influir en los gobiernos de iz-

quiera para que implementaran políticas más radicales a favor de los pequeños productores y disminuyeran su apoyo a la agronegocios requiere de un marco teórico que adopte una perspectiva de clase en torno a la naturaleza y el rol del Estado. Henry Bernstein (2014: 1054) menciona que el Estado es un tema obvio pero que nadie quiere discutir el Estado (*the elephant in the room*) en el programa del movimiento por la soberanía alimentaria. Su observación es correcta, pero el Estado es también un tema obvio que todos ignoran en la más reciente ola de estudios agrarios. Muchos de los trabajos recientes sobre las transiciones agrarias o la cuestión agraria, el acaparamiento de tierras, el “acaparamiento verde” (*green grabbing*) y el auge del agronegocios han puesto de manifiesto el papel central que desempeña el Estado en los procesos de cambio agrario. Sin embargo, muy pocos estudios han intentado re-actualizar la forma en que entendemos el Estado o cuestionar las conceptualizaciones implícitas sobre la naturaleza del Estado que reproducen los estudiosos agrarios. Incluso son pocos los estudios que se dedican a teorizar la naturaleza actual del Estado en el campo o en relación a la agricultura. Por ejemplo, ninguno de los estudiosos que participaron en el libro sobre la nueva cuestión agraria editado por Akram-Lodhi y Kay (2009) se dedicó a desarrollar una conceptualización del Estado, a pesar de que el Estado se perfilaba como un actor central en los análisis de estos autores. De la misma manera, una gran parte de las evaluaciones de la capacidad de los movimientos rurales en América Latina se enfocó en las políticas estatales o las estrategias de los movimientos rurales hacia el Estado. Sin embargo, muy pocos estudiosos adoptan explícitamente una concepción particular del Estado o se refieren a las discusiones teóricas alrededor de la teoría del Estado. Solo unos pocos estudiosos (Wolford et al., 2013; Giarracca y Teubal, 2008) han intentado teorizar lo que es específico o peculiar acerca de la forma que el Estado adopta en el campo o el papel que juega en el conflicto social sobre los recursos. Debido a esta centralidad del Estado, consideramos que es necesario volver al Estado (una vez más), no solo temáticamente sino también a través de una discusión teórica sobre la naturaleza y el papel del Estado dentro de proceso de mundialización de la agricultura, así como su rol en el posible surgimiento de modelos alternativos de desarrollo.

Existe una gran diversidad dentro de los trabajos que se dedican a estudiar al Estado, pero si nos limitamos a la literatura sobre estudios agrarios y recursos naturales, estos se pueden organizar en cinco enfoques teóricos: el enfoque neo-weberiano, el enfoque schumpeteriano, el enfoque marxista, el enfoque foucaultiano y el enfoque ecléctico. En la academia anglo-sajona, la perspectiva neo-weberiana es aquella que parte del supuesto que el Estado moderno se caracteriza

por tener una autonomía relativa ante las clases sociales. Esta autonomía le permite tener una función desarrollista o depredadora (Evans, 1995; Karl, 1997, Minns, 2001; Perraton, 2005). De cierta manera, esta perspectiva es adoptada por los autores que hablan de un “retorno del Estado” como una de las características centrales de los gobiernos de izquierda en América Latina (Grugel y Ruggirozzi, 2012; Enríquez y Newman, 2016, Clark, en este libro). Según esta perspectiva, lo que determina el carácter del Estado es la naturaleza de su burocracia y los tipos de vínculos entre la sociedad (principalmente el capital, pero también el trabajo) y el Estado. La perspectiva schumpeteriana parte de la fuente de ingresos del Estado para determinar el carácter del Estado. Para este enfoque, los países ricos en recursos tienden a producir Estados rentistas y sociedades en las cuales la mayoría de los individuos buscan tener acceso a la renta extractivista. Por ende, un Estado rentista, puesto que no se financia mediante los impuestos a una clase de empresarios innovadores que se espera en contra parte a ser tomada en cuenta en las decisiones del Estado, como acontecería en un Estado fiscal, desestimularía el empresariado y el desarrollo económico (Moore, 2004; Weyland, 2009). El enfoque marxista encuentra sus orígenes en varios teóricos del Marxismo clásico como Marx, Lenin, Trotsky, Gramsci y autores más recientes como Poulantzas, Miliband y Jessop. En la literatura anglosajona reciente, muchos han vuelto a las conceptualizaciones Poulantzianas, como su conceptualización del Estado como gestor de los intereses a largo plazo del capital y la idea de la “internacionalización del Estado”, que sugiere que los intereses transnacionales permean estructuralmente el aparato estatal nacional y determinan sus políticas (Poulantzas, 1978; Glassman, 1999; Brand y Görg, 2008; Wissen, 2009). El concepto del “Estado extendido” de Gramsci, que incluye a la sociedad política y a la sociedad civil, también ha sido recuperado por varios teóricos para analizar las formas en que las diferentes clases construyen y desafían el orden hegemónico neoliberal (Vergara-Camus, 2014, Lapegna, en este libro). La perspectiva foucaultiana se apoya en la idea de Michel Foucault de gubernamentalidad (Foucault, 2001) que sugiere que un poder de tipo estatal es de alguna manera interiorizado por todos los sujetos sociales que están involucrados con el Estado o la formulación de políticas gubernamentales (Escobar, 1995; Zibechi, 2010). Finalmente, un enfoque ecléctico, que combina varias de las ideas de los otros enfoques, ha sido propuesto por Wolford et al. (2013), quienes siguiendo a Bob Jessop (1990, 2007), conceptualizan al Estado como un espacio contradictorio de conflictos de intereses donde los actores despliegan sus estrategias en múltiples niveles. Las estrategias de los diferentes actores se encuentran formadas por una variedad de

tácticas, como buscar ubicarse en posiciones estratégicas dentro del Estado, presionar a los actores ubicados en los diferentes niveles de estas posiciones estratégicas y utilizar discursos hegemónicos y contrahegemónicos para convencer o forzar a las autoridades políticas a tomar ciertas decisiones.

El propósito de este capítulo no nos permite explayarnos sobre las fortalezas, limitaciones y contradicciones particulares de estos diferentes enfoques, pero queremos señalar un dilema común que todas estas perspectivas comparten. Existe dentro de todas ellas una tensión entre la necesidad de producir una teoría general del Estado, que sea aplicable al desarrollo capitalista en general, o a los países en desarrollo, y la necesidad de desarrollar una metodología o un marco analítico que se adapte a la diversidad de casos, procesos y correlaciones de fuerzas entre las clases. El primer objetivo tiende a privilegiar las determinaciones estructurales para facilitar la generalización, mientras que el segundo objetivo tiende a reconocer una agencia mayor por parte de los diferentes actores dentro de la estructura del Estado y abre cauce para resultados contingentes. El desafío de esta contribución teórica de este libro es de encarar esta tensión desarrollando un marco que reconozca la naturaleza de clase y el papel del Estado en el desarrollo de la agricultura capitalista en los países latinoamericanos desde los albores del siglo veintiuno, al mismo tiempo que permita comprender este desarrollo como resultado de decisiones de las estrategias de las diferentes clases sociales y de la correlaciones de fuerza entre ellas. En la siguiente sección, presentamos este marco teórico que se construye en torno a las categorías como la propiedad políticamente constituida, la propiedad privada absoluta, la acumulación por desposesión, la reproducción ampliada del capital y la renta de suelo. Pensamos que la combinación de estas categorías proporciona un marco coherente para explicar las transformaciones agrarias desencadenadas por la globalización neoliberal.

### **LA DISTINCIÓN ENTRE LA “PROPIEDAD POLÍTICA CONSTITUIDA” Y LA “PROPIEDAD PRIVADA ABSOLUTA”, Y EL MERCADO “COMO OPORTUNIDAD” Y EL MERCADO “COMO IMPERATIVO”**

En su ahora famoso capítulo sobre la “acumulación primitiva” en el volumen I de *El Capital*, Marx identificó claramente la separación de los trabajadores de sus medios de producción, es decir, la expropiación de la tierra de los campesinos, como un momento esencial en la emergencia del capitalismo (Marx, 1990: 873-940). En aquel capítulo, Marx identificó una serie de leyes y medidas políticas que permitieron la mercantilización de la tierra y forzaron la disciplina de mercado, primeros sobre los agricultores capitalistas y más tarde sobre los tra-

bajadores en Inglaterra. A través de esta larga revisión, Marx quiso subrayar la naturaleza política y coercitiva del capitalismo, que es institucionalizada a través de un régimen peculiar de propiedad privada y formas específicas de intervenciones de clase a través del Estado. Una de las consecuencias del proceso de acumulación primitiva es que, al bloquear y mercantilizar el acceso a la tierra para los campesinos, obliga a estos labradores a reproducirse a través del mercado, vendiendo su fuerza de trabajo a los propietarios de los medios de producción. Inspirándose en la obra de Marx y Karl Polanyi, Ellen Wood nos recuerda que esta expropiación desencadena una de las especificidades fundamentales del capitalismo: la separación formal entre lo económico y lo político (Wood, 1995: 1). Esto distingue a la sociedad capitalista de los anteriores tipos de sociedad en las que el poder económico y el poder político se encontraban fusionados y la posibilidad de apropiarse del excedente y de explotar el trabajo requiere de medios extra-económicos. Wood, refiriéndose a Robert Brenner (1985: 209), caracteriza la forma de relaciones de propiedad que corresponde a las sociedades pre-capitalistas como “propiedad políticamente constituida”, porque es el poder político (o el control del Estado) el que da acceso a la propiedad y la apropiación del excedente (Wood, 1999: 49-50). En cambio, una sociedad capitalista, los propietarios de los medios de producción no necesitan detentar el poder político directamente para extraer plusvalía de los trabajadores ya que se basan principalmente en mecanismos económicos para explotar a los trabajadores. Por lo tanto, la posesión de los medios de producción dentro del capitalismo representa una suerte de “propiedad privada absoluta” (Wood, 1999: 29-31, 37-39; Akram, Lodhi y Kay, 2010: 196-198). Sin embargo, esta mercantilización de la tierra, que significa que la forma principal de tener acceso a la tierra es a través de la compra, también tiene consecuencias para los productores capitalistas porque algunos de estos pueden requerir de capital para comprar o alquilar tierra. Este proceso de mercantilización de la tierra somete a los productores capitalistas a la disciplina de la deuda y genera una necesidad de aumentar los ingresos para poder pagar sus préstamos. El poder político del productor capitalista no le servirá de mucho para enfrentar esta necesidad de aumentar sus ingresos y aún menos si alquila su tierra de un terrateniente. Se encuentra obligado de encontrar formas económicas de aumentar su productividad.

Marx pensaba que esta relación entre el capital y propiedad terrateniente era típica de la relación capitalista y desarrolló su teoría de la renta en el volumen 3 de *El Capital* sobre este modelo. Sin embargo, otros marxistas señalaron muy pronto que esta separación completa de los campesinos de sus medios de producción no siempre fue la for-

ma principal que tomó el capitalismo en el campo en otras regiones del mundo y que es un proceso mucho más largo de lo que muchos marxistas sugerían. Algunos autores abordaron esta cuestión a través de la idea de distintas vías hacia la agricultura capitalista (Lenin, 1950; Byres, 1996, 2009; Akram-Lodhi y Kay, 2010). En algunas regiones del mundo, como en Prusia, por ejemplo, los terratenientes tradicionales se transformaron en granjeros capitalistas y forzaron a las familias campesinas bajo su subordinación a dejar la producción de subsistencia por trabajo asalariado (Kay, 1974). En otras regiones, como en los Estados Unidos, por ejemplo, los productores familiares siguieron siendo mayoría entre los agricultores durante varias décadas de mediados del siglo XIX hasta el inicio del siglo XX. Combinaban diferentes tipos de relaciones de intercambio con otros actores rurales, como el trabajo asalariado, la aparcería, la producción independiente y la producción mercantil simple, pero todo ellos bajo una lógica capitalista. Byres (1996) se refiere a la primera transición al capitalismo agrario como “capitalismo desde arriba” (o la vía Prusiana) y a la segunda como “capitalismo desde abajo” (o vía Americana).

Lo que sucedió muy a menudo en la mayoría de las regiones del mundo en desarrollo fue que todas estas formas de producción capitalistas coexistieron y se entrelazaron con formas no capitalistas en una sola formación social durante varias décadas. Como muchos estudiosos han destacado, el desarrollo capitalista de los países latinoamericanos se ha caracterizado históricamente por la coexistencia de una gran diversidad de formas de producción, por lo menos desde el siglo XIX hasta bien entrado la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, las relaciones sociales capitalistas se generalizaron mucho más rápidamente en países como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, donde la población indígena fue desplazada o aniquilada y la propiedad privada de la tierra impuesta violentamente por las élites gobernantes (Kay, 1980). Pero incluso en estos casos, y a pesar de su subordinación a los terratenientes, los productores campesinos —especialmente cuando los campesinos tienen acceso directo a tierras no mercantilizadas— ejemplificaban una forma de producción en la que el campesino aún tenía control sobre sus medios de producción y su fuerza de trabajo, así como en cierta medida sobre el grado y la forma de su integración en el mercado (Vergara-Camus, 2016; Boltvinik y Mann, 2016).

Las comunidades campesinas completamente autónomas son ahora la minoría en América Latina. Sin embargo, los productores campesinos de hoy, que dependen del mercado para satisfacer una cantidad sustancial de sus necesidades de subsistencia, así como aquellos que dependen del mercado porque la mayor parte de su producción se vende en el mercado, todavía tienen más margen de ma-

niobra que productores en condiciones totalmente capitalistas porque pueden ajustar la producción o el consumo de acuerdo con las circunstancias (Bartra, 2006, Vergara-Camus, 2014, Capítulo 4). Sin embargo, para evaluar el grado de autonomía de los diferentes tipos de productores directos, Wood propone una distinción entre “diferentes tipos de dependencia del mercado”, asociados a diferentes formas de compulsión del mercado. Algunos productores estarían sujetos al “mercado como una oportunidad” que “se deriva simplemente de la necesidad de obtener bienes de subsistencia mediante el intercambio”, mientras que otros se enfrentan al “mercado como un imperativo”, lo que significa que están obligados a generar una ganancia para reproducirse (Wood, 2002: 66). La principal distinción es que el primero (típicamente el campesino) se encuentra sometido a la necesidad de vender, mientras que el segundo (típicamente el agricultor capitalista) está obligado a “alcanzar una tasa media de ganancia para sobrevivir, independientemente de sus propias necesidades de consumo (ibídem: 64)”. Siguiendo esta distinción, los hogares campesinos con acceso a la tierra tienen por tanto la posibilidad de retirarse del mercado y aprovechar el valor de uso de la tierra y sus productos (Wood, 2009). Dicho esto, cuando la tierra que el campesino controla es insuficiente para satisfacer las necesidades de la unidad familiar y el hogar tiene que recurrir al intercambio mercantil para satisfacer sus necesidades, la monetización puede erosionar las alternativas abiertas a las familias campesinas y conducir a la mercantilización de la agricultura campesina y acelerar los efectos de la dependencia al mercado.

Este proceso también puede conducir a la diferenciación social dentro del campesinado, en la cual un estrato se aprovecha de los miembros de los otros estratos que se encuentran en circunstancias difíciles. Estos “campesinos ricos” pueden acumular tierras de campesinos más pobres y contratarlos como trabajadores asalariados o subordinarlos bajo otras formas. Esto es lo que ha estado ocurriendo en la mayor parte de América Latina a lo largo de las décadas, pero especialmente desde las reformas neoliberales de los años noventa que liberalizaron los mercados de tierras<sup>3</sup>. Sin embargo, la diferenciación campesina por sí sola, entendida como un proceso interno casi natural en cualquier tipo de comunidad campesina, no puede explicar el surgimiento de las relaciones sociales capitalistas. Estas no surgen o

---

3 Con el giro neoliberal, muchos gobiernos introdujeron programas de titulación de tierra, con el apoyo de Banco Mundial y de otras instituciones internacionales, como parte de una política que buscaba reforzar los derechos de propiedad y favorecer el desarrollo del mercado de la tierra. Para las implicaciones de estas políticas desde una perspectiva de género, véase Deere y León (2001).

se desarrollan simplemente a partir de la acumulación de riqueza de ciertas familias o grupos dentro de las comunidades campesinas o a una mayor comercialización de la producción. La diferenciación social sustancial dentro del campesinado solo se desarrolla cuando el mercado se convierte en un imperativo y la tierra es mercantilizada e insertada en el circuito del capital. Cuando los campesinos pobres sienten la presión demográfica sobre su tierra y comienzan a experimentar el mercado como un imperativo enajenante, y la diferenciación social se desarrolla en paralelo, los campesinos tratan de abordar esta situación individualmente o a través de su red de parentesco. Sin embargo, a menudo varias fracciones del campesinado buscan una solución política a sus problemas económicos intentando recrear instituciones comunales o crear movimientos sociales (Vergara-Camus, 2009). En otras palabras, en algunos casos algunos de los sectores marginados del campesinado (campesinos pobres, trabajadores rurales sin tierra) buscan recrear políticamente la autonomía campesina desafiando la separación formal de lo económico y lo político. Creemos que a finales de los años noventa e inicio de los dos mil esta primera opción más individualista predominó en Nicaragua, Uruguay y Venezuela, mientras que la segunda opción más colectiva y política se tomó en Brasil, Bolivia, Ecuador y en menor medida en Argentina y Paraguay.

### **LA SEPARACIÓN DE LO ECONÓMICO Y LO POLÍTICO, LA ACUMULACIÓN POR DESPOSESIÓN Y LA ACUMULACIÓN AMPLIADA DEL CAPITAL**

Puesto que las clases trabajadoras se oponen de diferentes maneras a esta separación formal entre lo económico y lo político, el Estado interviene constantemente para mediar el conflicto entre capitalistas y proletarios, pero siempre sin poner en peligro los derechos de propiedad burguesa (Clarke, 1990: 45). Las clases dominantes tampoco entienden esta separación como algo inmutable. A menudo, pueden utilizar una coyuntura específica que parece a su favor para reorganizar esta separación formal de lo que es del ámbito de lo político (propiedad pública) y lo que es del ámbito de lo económico (la propiedad privada o el mercado). David Harvey (2003), expandiendo el concepto de acumulación primitiva de Marx ha acuñado el término “acumulación por desposesión” para apuntar a este tipo de situaciones. Para él, el neoliberalismo implica mecanismos y procesos muy similares a los que abarca el concepto marxista de la acumulación primitiva. Dentro del neoliberalismo, el problema de la sobreacumulación del capital encuentra su resolución en una toma de posesión por el capital de sectores públicos (salud, educación, pensiones) y de las empresas estatales a través de su privatización por debajo de su valor, así como

mediante el cercamiento, el acaparamiento y el bio-pirataje de los bienes ambientales como las semillas, los bosques, el agua y otros recursos naturales. Harvey prefiere usar el término “acumulación por desposesión” porque considera que la acumulación primitiva se refiere a la “prehistoria” del capitalismo mientras que estos nuevos procesos de privatización de los comunes están ocurriendo en los países capitalistas avanzados aunque también en los países en desarrollo. Sin embargo, Harvey reconoce que los procesos de acumulación primitiva también están ocurriendo en el Sur, pero argumenta que políticamente es necesario ubicar también estos procesos bajo el paraguas del concepto de acumulación por desposesión (Harvey, 2006: 158).

El análisis de Harvey del neoliberalismo ha sido criticado por varios académicos marxistas (véase el número especial 14(4) de la revista *Historical Materialism* sobre el nuevo imperialismo de Harvey). Una de las críticas ha sido que el neoliberalismo no consiste simplemente en procesos de acumulación por desposesión. Muchas de las nuevas inversiones y transformaciones generadas por el neoliberalismo son típicas de la reproducción ampliada del capital. Los procesos de “acumulación por desposesión” han estado ocurriendo en América Latina desde por lo menos los últimos dos siglos y, como lo demuestran varios capítulos en este libro, continúan ocurriendo en varias regiones de América Latina (Cáceres, 2015). Sin embargo, las transformaciones recientes en el campo, típicas del desarrollo desigual y combinado del capitalismo, sugieren que en ciertas regiones y sectores —principalmente donde domina el agronegocio, como la soja, el ganado, las frutas y hortalizas, el vino y las bebidas alcohólicas, estamos presenciando estrategias orientadas a la reproducción ampliada del capital (Baraibar, 2014)—. Estos cambios están transformando las formas y relaciones de producción y reproducción de todos los sujetos rurales. La mayoría de los capítulos a este libro sugieren que las estrategias típicas de la acumulación primitiva o la acumulación por desposesión y las estrategias típicas de la reproducción ampliada del capital coexisten y se entrelazan entre sí.

Muchos otros autores aparte de Harvey han señalado que la actual mundialización neoliberal representa otra fase en la expansión de la lógica del capital a todas las esferas de la vida y necesidades humanas que antes no eran mercantilizadas, y que muchas de estas dependen del acceso a la tierra (Smith, 2005; Araghi, 2009). Dentro de este proceso, las relaciones de propiedad juegan un papel crucial. La agenda impulsada por los sectores empresariales y apoyada por los Estados desde principios de los noventa fue pasar de los regímenes nacionales de derechos de propiedad privada limitados por una serie de prerrogativas sociales y políticas a regímenes homogéneos

de derechos de propiedad con poca o ninguna restricción (o incluso a un régimen global a través de acuerdos comerciales). Obviamente, el derecho de propiedad privada absoluta sobre la tierra representa un elemento crucial en esta expansión de la lógica del capital, ya que la tierra es la base física para cualquier tipo de explotación de los recursos naturales. Por lo tanto, la mundialización neoliberal no solo debe verse como caracterizada por la acumulación por desposesión, sino también como un nuevo intento de reorganizar la separación formal entre lo económico y lo político, desencadenando una variedad de estrategias por parte de diferentes actores que pretenden beneficiarse de esta reestructuración. Sin embargo, desde mediados de los años dos mil la tendencia peculiar, ejemplificada en las estrategias extremadamente diversas de los inversionistas con respecto a la propiedad de la tierra, ha sido que la propiedad privada no es necesariamente la forma preferida de control sobre la tierra por el capital. En muchas circunstancias, los inversionistas capitalistas prefieren alquilar la tierra de propietarios privados o estatales en lugar de comprarla, como se puede observar en particular en las áreas de cultivo de soja de Argentina, Uruguay y Bolivia (ver los diversos capítulos sobre estos países en este libro). Determinar cuáles son las consecuencias de estas estrategias sobre los productores campesinos es de crucial importancia.

### **LA CATEGORÍA MARXISTA DE RENTA DE LA TIERRA, LA APROPIACIÓN DEL EXCEDENTE Y LA AGRICULTURA CAPITALISTA**

En el capítulo 26 del volumen I de *El Capital*, Marx (1990) observó que la transformación del campo en Inglaterra había desatado procesos que permitían el desarrollo del capitalismo. En la agricultura, el desarrollo del capitalismo eventualmente subordinaría (o subsumiría) la tierra al capital, o mejor dicho la clase de terratenientes a los granjeros capitalistas (quienes en el caso inglés eran arrendatarios). Sin embargo, este proceso no era automático o lineal, ya que los terratenientes tienen un poder significativo que es además independiente del capital. La dirección que toma este proceso depende del cambio en la correlaciones de fuerzas entre los terratenientes y los capitalistas. En su inacabado volumen 3 de *El Capital*, Marx (1991) dedicó una cantidad importante de tiempo a reflexionar sobre lo que diferenciaba a la agricultura de los otros sectores productivos. Para él, era el concepto de la renta de la tierra, y no los de ganancia o interés, que permitía llegar a una mejor comprensión de las especificidades de los ingresos generados por la agricultura. Entender los vínculos que existen entre la propiedad de la tierra y las diversas formas de capital era fundamental para Marx. En esta sección, Marx muestra el papel contradictorio de la renta de la tierra y de la propiedad terrateniente dentro

del modo de producción capitalista y las contradicciones de clase que generan entre capitalistas y terratenientes. Estas contradicciones tienen su origen en el hecho que los terratenientes, por el simple hecho de ser propietarios de tierra, tienen el derecho de cobrar una renta a los agricultores capitalistas.

Marx distinguió tres formas de renta: la renta diferencial I, que se determina sobre la base de la fertilidad natural y la calidad del terreno; la renta diferencial II, que añade a estas cualidades la inversión de capital sobre la terreno; y la renta absoluta de la tierra, que pertenece a los terratenientes simplemente por el hecho de tener un monopolio sobre el acceso a la tierra. Por supuesto, estos tipos de rentas marcan una diferencia en la cantidad de dinero que un propietario puede exigir para el uso de su propiedad. Sin embargo, las dos características comunes y más importantes de todas estas formas de renta de tierra son que representan un costo, o incluso un impedimento, para la acumulación de capital y que en última instancia se basa en un monopolio políticamente otorgado: la propiedad privada de la tierra. Por lo tanto, la renta no debe considerarse como ganancia o interés, como si correspondieran al capital. Son los ingresos de la propiedad terrateniente. Por lo tanto, la propiedad terrateniente no se debe simplemente asociar al capital aunque extrae ingresos, o sea renta, del capital.

Si entendemos el monopolio sobre el acceso que confiere la propiedad como principio fundamental de la renta (lo que la idea de la renta absoluta de Marx subraya), podemos extender el concepto de renta y los dinámicas de extracción de renta a sectores de la economía que se benefician de un monopolio otorgado políticamente. Por ejemplo, los ingresos recibidos por las empresas transnacionales de semillas como Monsanto mediante la aplicación de los derechos de propiedad intelectual reconocidos y recolectados por los Estados nacionales (Filomeno, 2014) deben considerarse como una forma de renta absoluta (véase más adelante). Lo mismo puede aplicarse al sector de los agrocombustibles, ya que el nivel de la mezcla con gasolina y a menudo el precio mismo de los agrocombustibles son establecidos por el Estado. Eso es sin mencionar el hecho que la industria depende en gran medida de los subsidios y créditos estatales (Vergara-Camus, 2015).

Este modelo de la renta de la tierra, en donde el terrateniente tiene la capacidad de extraer renta de los agricultores capitalistas, Marx lo toma nuevamente de la agricultura capitalista en Inglaterra, donde los medianos y grandes agricultores arrendaban tierra de los terratenientes tradicionales (Brenner, 1985). Pero ello no quiere decir que la categoría de la renta nos lleve a pensar la agricultura como si en todas partes siguiera las mismas vías y provoque las mismas dinámicas

entre las clases como lo hicieron en Inglaterra. En América Latina, por ejemplo, los terratenientes tradicionales solían extraer renta de los campesinos, no en dinero sino en producto o en trabajo o en una combinación de ambos, a través de relaciones sociales pre-capitalistas de subordinación. Durante el último siglo, algunos grandes latifundistas comenzaron a transformarse gradualmente en productores capitalistas, con velocidad, extensión e intensidad variables en los distintos países, en lugar de seguir reproduciéndose como los terratenientes tradicionales extrayendo una variedad de rentas de sus arrendatarios, aparceros y campesinos. Sin embargo, como los capítulos de este libro lo demuestran nuevos tipos de contratos de renta están surgiendo (ver especialmente los capítulos de Lapegna, Piñeiro y Cardeillac, y Martí i Puig y Baumeister en este libro). Las clases rurales adoptan una diversidad de estrategias y ahora algunos terratenientes, medianos, e incluso pequeños productores y comunidades campesinas indígenas, arriendan parte o la totalidad de sus tierras. Se las arriendan al agrogocio, a los agricultores capitalistas o un grupo de inversionistas y administradores agrícolas que tienen el capital, la tecnología y un control parcial sobre la cadena de valor, lográndose así una mayor productividad y rentabilidad comparado con la que el dueño de la tierra podría obtener (Baraibar, 2014). Estos arreglos de arrendamiento tienden a ocurrir en el cultivo de soja y en la explotación de los recursos forestales. Existen aún muy pocos estudios o datos que puedan dar una idea clara de la magnitud de este fenómeno.

Pensamos que existen por lo menos cinco ventajas en utilizar la categoría de renta de tierra de Marx para el análisis de las cuestiones agrarias. En primer lugar, tiene la ventaja de señalar diferentes formas de acumular y controlar la riqueza que, como lo observó Fernando Coronil, abre el análisis a una variedad de actores que la dialéctica capital/trabajo muchas veces subestima. Segundo, subraya la importancia de la tierra para la acumulación de riqueza y poder, así como su papel en la creación de valor en los países subdesarrollados. Para Coronil (1997), agregar la categoría de renta a la clásica dialéctica capital/trabajo, que ve la ganancia e intereses y los salarios como las principales fuentes de ingresos, puede representar una alternativa a la teoría del valor-trabajo. Coronil recupera de Marx las tres fuentes de riqueza (la fórmula de la trinidad) que existen en el modo de producción capitalista y que debería ser la base de una “dialéctica triádica” estructurada en torno al capital, la renta de la tierra y el trabajo. La tercera ventaja de la categoría de la renta de la tierra consiste en que nos permite reunir dinámicas comunes a la agricultura y las industrias extractivas, como la minería, el petróleo y el gas, ya que todas ellas requieren negociar el acceso al recurso natural con los propieta-

rios de la tierra donde este se encuentre. La cuarta ventaja del uso de la categoría de renta de la tierra es que nos permite examinar el carácter de clase contradictorio del Estado en el proceso de acumulación y apropiación de la plusvalía. Esto es porque el Estado es en última instancia el garante de las relaciones de propiedad, pero también porque muchas veces juega el papel de un terrateniente de los recursos naturales y por lo tanto es capaz de cobrar una renta sobre la tierra a los capitalistas. Finalmente, la quinta ventaja de utilizar la categoría es que resalta la dimensión política del proceso de apropiación y acumulación de riqueza y de capital, que necesariamente debe incluir la forma en que los actores se representan a ellos mismos y al mundo que los rodea, mediante la construcción de discursos y proyectos de clase que justifican sus acciones.

Algunos estudios sobre la economía política de América Latina han utilizado el concepto de renta para explicar el surgimiento y los logros de los gobiernos de izquierda. Weyland (2009), por ejemplo, siguiendo una perspectiva schumpeteriana de la renta, sostiene que el ascenso de la izquierda actual en Bolivia, Ecuador y Venezuela no coincide con el fracaso del neoliberalismo, sino con el descubrimiento o reaparición de grandes rentas de recursos naturales. Weyland argumenta que estos Estados son menos receptivos a las demandas de su ciudadanía, ya que dependen de la renta en lugar de impuestos para sus ingresos. Además esta dependencia en la renta sobre recursos naturales asienta el crecimiento económico de largo plazo sobre bases muy frágiles. Purcell (2013 y en este libro), adoptando en una perspectiva marxista de la renta de la tierra, muestra las contradicciones que atormentaron los intentos de construir una nueva agricultura en una economía capitalista rentista, como la Venezolana, y que fueron frustradas por una crónica sobrevaluación de su moneda. Grinberg (2010), siguiendo también una perspectiva similar, ofrece una clasificación de América Latina en relación al régimen de acumulación que han adoptado los diferentes países. Según él, Sudamérica habría adoptado un régimen de acumulación centrado principalmente en la apropiación de la renta de la tierra, mientras que México, Centroamérica y el Caribe habrían privilegiado la extracción de la plusvalía absoluta, en particular la super-explotación del trabajo. Aunque su clasificación apunta a tendencias importantes de las trayectorias recientes de ciertos países, proponer organizar la inmensa diversidad de formas de acumulación y estrategias de apropiación del excedente bajo una sola lógica nos parece ser demasiado simplista. Para nosotros, Grinberg subestima el dinamismo del sector agropecuario que, como lo demuestran la mayoría de los capítulos de este libro, combinan estrategias muy complejas de “acumulación por

desposesión” con estrategias típicas de reproducción ampliada del capital, así como con estrategias rentistas.

El punto de partida de la perspectiva teórica sobre el estado que ofrecemos en este capítulo se basa en la separación conflictiva entre lo económico y lo político, que tiende a ser más fluida en sociedades donde las estrategias rentistas juegan un papel importante. Esto es evidente en los casos en que el Estado extrae una renta de la tierra a cambio de derechos de explotación de los recursos naturales. Esto es así porque la centralidad de la renta sitúa al Estado en el centro del proceso de acumulación y configura las estrategias de apropiación y acumulación de riqueza de los diferentes actores dentro de la sociedad. Pero aun en los casos donde el Estado no es el propietario de los recursos naturales, la propiedad políticamente constituida o el acceso a cargos o funcionarios estatales siguen siendo formas importantes de apropiación de la plusvalía en América Latina. Por lo tanto, el Estado debe ser visto también como un espacio de acumulación de riqueza, ya que los actores privados intentan acceder a la renta de la tierra que le corresponde al Estado o acceder a los funcionarios estatales que toman decisiones políticas con consecuencias económicas, porque ello le permitirá a un empresario privado cobrar una renta absoluta.

Esta perspectiva propone una conceptualización diferente del Estado que va más allá, en primer lugar, del supuesto generalizado de que el Estado en los países periféricos es una versión incompleta o truncada del Estado capitalista avanzado; en segundo lugar, del debate marxista en torno a la autonomía relativa del Estado, donde el Estado desempeña el papel del capitalista general; y en un tercer lugar, de la perspectiva neo-weberiana que le reconoce una racionalidad por encima de la sociedad y asienta esa racionalidad en el carácter de su burocracia. Desde nuestra perspectiva, el Estado a veces puede actuar de manera autónoma a través de sus políticas concretas, porque controla ciertos sectores del circuito de producción de valor, es decir, diferentes tipos de renta o actividades productivas, y en otras ocasiones actúa como una institución con poca autonomía, subordinada a actores nacionales e internacionales. Esto no se debe al carácter del Estado en sí, sino al hecho que el Estado es un espacio de lucha de clase. De esta manera, al igual que Wofford et al (2016), entendemos el Estado como un espacio contradictorio alrededor del cual las diferentes clases y fracciones de clase se enfrentan y despliegan sus estrategias. En cualquiera de estas circunstancias, el discurso de Estado adquiere una importancia peculiar porque revela cómo los funcionarios estatales intentan moldear la realidad. El discurso del Estado no es simplemente una reflexión super-estructural del desarrollo estructural del modo de producción sino que debe ser entendido como un dispositivo

fundamental para que el Estado ejerza su poder a través de políticas y programas, lo que a su vez permite la construcción de este discurso.

Para el análisis de los gobiernos de izquierda, pensamos que conceptualizar al Estado latinoamericano como un Estado que tiene características rentistas nos permite entender las políticas estatales como el resultado de las luchas de clase frente al (y a través del) Estado, observando cómo los funcionarios estatales asignan recursos y cómo las diferentes clases intentan ocupar las instituciones del Estado y buscar concesiones de él.

### **PANORAMA DE LAS PRINCIPALES TENDENCIAS EN EL CAMPO LATINOAMERICANO**

Antes del giro neoliberal, la estructura agraria de América Latina estaba dominada por una poderosa clase terrateniente, cuyo poder tenía su origen en el período colonial, el cual se consolidó mediante las reformas liberales de fines del siglo XIX, reforzando la estructura agraria latifundio-minifundio. Dependiendo del país, esta clase participaba de diferentes maneras en el sector exportador y mantenía diferentes niveles de influencia y poder sobre otras clases rurales (agricultores capitalistas, arrendatarios, campesinos, proletarios rurales y comunidades indígenas), así como sobre la política nacional. En muchos países, de los años sesenta hasta los años ochenta del pasado siglo, las clases terratenientes fueron uno de los principales blancos de los movimientos revolucionarios y reformistas, lo que llevó a que varios gobiernos modificaran los sistemas de tenencia de la tierra y limitaran la extensión de la propiedad privada de la tierra (Kay, 1998). En la década del cincuenta, Bolivia implementó una de las más importantes reformas agrarias de la región en el altiplano, pero permitió la aparición de grandes propiedades en las tierras bajas del Oriente (Bottazzi y Rist, 2012; Urioste y Kay, 2008). Ecuador llevó a cabo una reforma agraria moderada en los años sesenta y setenta (Bretón Solo De Zaldívar, 2008). En Nicaragua, tras la revolución de 1979, el gobierno sandinista produjo la reforma agraria más radical de los años ochenta que, aunque se ha visto una cierta reversión en los años noventa, aún le permite a los campesinos de controlar una proporción importante de la tierra agrícola (véase Martí i Puig y Baumeister en el capítulo de este libro). En Brasil, mediante lo que los estudiosos llaman la “modernización conservadora de la agricultura”, el gobierno reestructuró el campo hacia una vía claramente capitalistas y expulsó a millones de familias campesinas. Pero en las últimas dos décadas, en respuesta a la presión social de los movimientos desde abajo, el Estado brasileño se ha visto forzado a distribuir una cantidad substancial de tierra (1,3 millones de hectáreas según las fuentes oficiales), que no tienen

ningún precedente histórico. Sin embargo, considerando el tamaño del país y una nueva ronda de expansión de grandes propiedades en la última década y media, esta distribución sigue siendo insuficiente como para incidir sobre la distribución tierra altamente desigual que ha siempre caracterizado a Brasil. De hecho, desde que Dilma Rousseff se convirtió en Presidenta en 2010, la reforma agraria en gran medida se ha estancado (Sauer y Mészáros, en este libro).

Con el giro neoliberal en los años ochenta y noventa en América Latina, el sector exportador ha adquirido una importancia aún mayor que durante el período de industrialización por sustitución de importaciones, que se centró principalmente en el mercado interno. Después de una década y media de difícil reestructuración, que incluye reformas a los derechos de propiedad sobre la tierra, la liberalización de la economía y la apertura hacia el mercado mundial, los años dos mil fueron marcados por un nuevo dinamismo en el sector exportador basado en la explotación de los recursos naturales. Este auge en las exportaciones de productos primarios (agricultura, silvicultura, pesca, minería, gas y petróleo) se debe en gran medida a la creciente demanda de materias primas por China, quien se convirtió en un actor central en el mercado mundial. Esta nueva ola de desarrollo capitalista, impulsado por las exportaciones, ha sido caracterizada como “neo-extractivista” (Gudynas, 2009; Burchhardt y Dietz, 2014) y señala una re-primarización de las economías de la región (Cypher, 2010; Acosta, 2013b). La demanda mundial creciente por productos primarios ha aumentado su rentabilidad y atraído más inversiones de capital, tanto nacionales como extranjeras, en el sector agropecuario. Por otra parte, el capital de otros sectores económicos como la minería, la industria, el comercio y las finanzas han invertido en actividades agrícolas mucho más que en el pasado y han fomentado el agroextractivismo (Petras y Veltmeyer, 2014).

Aunque algunos estudiosos sostienen que los países latinoamericanos han estado reembarcándose en la trayectoria de desarrollo orientado a la exportación de productos primarios establecida a finales del siglo XIX (Cypher, 2010), esta nueva fase, sin embargo, difiere de fases anteriores de muchas maneras. Uno de los nuevos fenómenos ha sido la importante reestructuración de la producción agrícola hacia las exportaciones agrícolas no tradicionales (soja, flores cortadas, frutas, productos hortícolas), que está poniendo en riesgo la seguridad alimentaria y generalizando las condiciones laborales más precarias como el trabajo temporal (Kay, 2015). Otra diferencia importante con las fases anteriores de desarrollo es que este proceso de reestructuración involucra una variedad de actores y complejas alianzas y configuraciones de clase que varían mucho en cada país, pero

en las que los grandes agricultores capitalistas nacionales y el agrogocio nacional y transnacional desempeñan un papel fundamental. Además del papel de los inversionistas extranjeros tradicionales, estadounidenses y europeos, los estudios recientes sobre el acaparamiento de tierras en América Latina han destacado la “latinización” de la inversión de capital (Borras et al., 2012) para señalar la creciente incursión del capital agrario brasileño y argentino en los otros países latinoamericanos. Este capital “translatino” es particularmente importante en los países vecinos de Argentina y Brasil, como Bolivia, Paraguay y Uruguay, donde han establecido una posición dominante en el cultivo de soja (véase los capítulos de Piñeiro y Cardeillac, Webber, Ezquerro Cañete y Fogel en este libro).

Aunque los productores campesinos sigan desempeñando un papel importante en la producción alimentaria a nivel nacional, la agricultura se ha vuelto cada vez más dominada por el agrogocio y el gran capital. La antigua clase terrateniente latifundista ha sido barrida o se ha transformado en una clase de productores capitalistas. Los campesinos que residían dentro del latifundio y que tenían acceso a una pequeña parcela para su subsistencia a cambio de trabajar para el terrateniente sin pago o por un salario reducido constituían la principal fuente de mano de obra para los latifundistas. Estos campesinos que pagaban una renta en trabajo por el usufructo de la parcela han sido gradualmente eliminados por la mecanización del latifundio y en algunos casos por la introducción de leyes laborales que prohibían el pago de renta en trabajo ya que era considerado un remanente feudal y opresivo que impedía el desarrollo del capitalismo en el campo. Por lo tanto, se han intensificado los procesos de proletarización campesina y se ha generalizado el trabajo asalariado predominantemente de tipo temporal y que ya no reside en la finca —la cual ahora funciona estrictamente como una empresa agrícola capitalista—. Las tecnologías tradicionales de uso intensivo de mano de obra del pasado también han sido reemplazadas por las tecnologías agroindustriales intensivas en capital que ahorran mano de obra. El uso de tecnología dependiente de combustibles fósiles e insumos químicos también ha tenido importantes impactos ambientales negativos, como la contaminación de las aguas de los sistemas fluviales y las fuentes acuíferas, los problemas de salud de los trabajadores debido a la intensificación del proceso laboral y los problemas de salud de las poblaciones locales debido a la fumigación aérea (Otero y Lapegna, 2016).

Estos nuevos procesos de acumulación de capital aumentaron la concentración de la tierra, pero sobre todo la concentración del mercado y del capital. En la mayoría de los países de la región, con el giro neoliberal en los años ochenta y noventa del siglo pasado, el trabajo

rural se debilitó con la desarticulación de los sindicatos mediante de nuevas legislaciones laborales favorables a las empresas, la reestructuración de las relaciones laborales, la subcontratación (o tercerización) y la emigración rural de trabajadores a los centros urbanos de los países más ricos (Ortiz et al., 2013). Solo en Brasil algunos sindicatos rurales pudieron alcanzar algunos logros a través de la negociación colectiva (Selwyn, 2012). Los pequeños productores campesinos y familiares son ahora mucho más dependientes del mercado, las relaciones salariales se han vuelto mucho más importantes para la reproducción social de la población rural y la semi-proletarización de la fuerza laboral rural es casi universal. A pesar de que las familias campesinas con acceso a la tierra puedan en teoría refugiarse en la producción de subsistencia, el mercado se está convirtiendo cada vez más en un imperativo para su supervivencia. Pero todavía hoy en día, los estratos más pobres del campesinado (particularmente, pero no exclusivamente, en las regiones indígenas) continúan reproduciéndose a través de relaciones sociales que no son del todo capitalistas, como el control de tierras bajo tenencia colectiva, el uso extensivo de la mano de obra familiar no remunerada y el intercambio no monetarizado, aunque estén insertos en el circuito nacional o global del capital mediante la comercialización de sus productos. Sin embargo, por lo general, estas prácticas parecen ser en la gran mayoría de los casos mecanismos de defensa frente a la marginación social y solamente en algunos casos peculiares forman parte de una estrategia consciente de construcción de autonomía frente al mercado (Vergara-Camus, 2016; 2014) o de lo que Van der Ploeg (2010) llama el “distanciamiento activo del mercado”. La ausencia de una verdadera reforma agraria a favor de los campesinos pobres y campesinos sin tierra en América Latina después de los años setenta (excepto en Nicaragua), la desaparición del apoyo estatal a los campesinos y pequeños productores familiares y la creciente presión demográfica dentro de las comunidades campesinas e indígenas erosionaron la autonomía campesina y aumentaron la diferenciación social dentro del campesinado. En ese contexto, la resistencia campesina e indígena al neoliberalismo de los años noventa fue de hecho una reacción a estos cambios y generó la unidad de los diferentes estratos de campesinado (campesinos pobres con tierra, campesinos sin tierra, trabajadores rurales semi-proletarizados) en torno a unas demandas por una nueva reforma agraria, el apoyo renovado a la agricultura campesina y familiar y el ataque ideológico al agronegocio.

Esta nueva configuración de clase que apoya el neo-extractivismo ha dado lugar a la creciente mercantilización de la naturaleza, a un nuevo proceso de cercamiento y acaparamiento de la tierra, que algunos autores han caracterizado como afín a la llamada acumulación

primitiva de Marx (Akram-Lodhi, 2007), otros como casos de la acumulación por desposesión (Harvey, 2003; Araghi, 2009) y otros como señalando el paso de la subsunción formal a la subsunción real del trabajo/ tierra /naturaleza al capital (Smith, 2006; Moore, 2010). Si bien los sectores extractivos despliegan una gran variedad de estrategias de acumulación de riqueza, si nos detenemos en la concesión de los derechos de propiedad privada sobre los recursos naturales y los territorios, parece que estamos asistiendo al surgimiento de una nueva forma capitalista de propiedad privada políticamente constituida, que a veces otorga la capacidad de extraer una renta absoluta. Por ejemplo en Brasil, desde 2005, el derecho de propiedad intelectual (PI) de Monsanto sobre las semillas de soja *Roundup Ready* le permite a la empresa transnacional cobrar el uno por ciento en regalías sobre el valor de la soja vendida a empresas procesadoras y comercializadoras, mientras que en Paraguay el mismo mecanismo se aplica pero el monto es sujeto a negociaciones anuales (Filomeno, 2014: 449, 453; Ezquerro-Cañete, 2016). Puesto que la concesión de los derechos de explotación de los recursos naturales como el marco legal para la protección y aplicación de los derechos de PI dependen en gran medida del Estado, la forma de acceder a los funcionarios estatales o la forma de influir en el proceso de formulación de políticas se han convertido en cuestiones cruciales para el capital.

De la misma manera, el proceso de subsunción real del trabajo y de la tierra al capital en América Latina toma diferentes formas en distintos lugares, en parte debido al régimen de propiedad, y conduce a estrategias muy variadas de control de la producción. Entre los grandes productores agrícolas más dependientes del mercado (Argentina, Brasil y Uruguay), esto está llevando a aquellos que tienen suficientes recursos o acceso al crédito a adoptar tecnologías intensivas en capital y formas de producción que aumenten la productividad de la tierra y el trabajo, o a invertir en infraestructuras para acortar el tiempo para engordar el ganado (Lepegna, en este libro; Piñeiro y Cardeillac, en este libro). Entre los productores campesinos con suficiente tierra, esto ha provocado un movimiento hacia las actividades comerciales, como la soja en América del Sur o la ganadería en Nicaragua (pero aún bajo modelos extensivos de baja productividad). Sin embargo, es difícil decir si este reciente movimiento hacia los cultivos comerciales ha sido sentido como un “imperativo” o una “oportunidad” por parte de los productores campesinos, ya que esto puede depender en parte de su nivel de endeudamiento y de la cantidad de tierra que controlan. Dentro del agronegocio, las estrategias en cuanto a la producción agrícola en sí han variado mucho. Estas van desde la compra de tierras y la participación directa en la producción hasta el arrendamiento de

tierras de los terratenientes. En Argentina, Brasil y Uruguay, todos los países en los que el campo ha sido capitalista desde hace varias décadas ya, el precio de la tierra se ha convertido en un factor importante en la decisión de comprar o arrendar. Sin embargo, la tendencia general inconfundible es la creciente concentración de la cadena global de valor, tanto en las actividades anteriores a la agropecuaria (*upstream*), como las semillas y los insumos, como en las actividades posteriores (*downstream*), como la transformación, la comercialización y la exportación. En ambos extremos de las cadenas de valor, empresas transnacionales como Archer Daniels Midland (ADM), Bunge, Cargill, Louis Dreyfus y Monsanto acaparan la mayor parte del mercado (ver el capítulo de conclusión de este libro).

Algunas de las estrategias de acumulación de riqueza en la agricultura han implicado la desposesión mediante la toma de control de recursos naturales públicos o comunales como la tierra y los bosques. Pero muchos otros casos las estrategias de acumulación de riqueza combinan fluidamente diversos mecanismos como la apropiación de la renta absoluta (como las regalías de las semillas), la renta diferencial I o II (como la compra o la renta de tierras altamente fértiles), la extracción de plusvalía absoluta (intensificando o reorganizando el proceso de trabajo, extendiendo las horas de trabajo y evitando aumentos salariales), la extracción de la plusvalía relativa (aumentando la productividad a través de la mecanización e insumos químicos), todos ellos fuertemente apoyado o con la participación directa del Estado nacional y el capital transnacional (Burbach y Flynn, 1980).

De hecho, el Estado jugó un papel central en este movimiento que llevó a la dependencia de los productores del mercado y a la subsumición real del trabajo y la tierra al capital porque las políticas estatales fueron las que impulsaron el auge del agronegocio (White et al., 2013). En Brasil, durante la dictadura militar, por ejemplo, fue un generoso plan de crédito a finales de los años sesenta el que aumentó la producción de cereales y granos y convirtió al país en una nueva y poderosa potencia agrícola (véase Sauer y Mészáros en este libro). En Bolivia, durante la dictadura de Hugo Banzer (1971-1978), el Estado distribuyó tierra a los grandes terratenientes de la Media Luna y convirtió a la región en el sector agrícola capitalista más dinámico del país (véase Webber en este libro). En la mayoría de los países latinoamericanos, los ministerios de agricultura a menudo eran dirigidos por representantes de grandes terratenientes o del agronegocio o por personas cercanas a ellos. De esta forma, pudieron influir directamente en las políticas y extraer concesiones como reformas institucionales que promueven la propiedad privada, subsidios y créditos, incentivos fiscales y normas ambientales favorables.

La embestida del capital y la creciente mercantilización de la naturaleza desencadenaron una serie de contra-movimientos. En las dos últimas décadas hemos estado presenciando el surgimiento de movimientos campesinos e indígenas, movimientos ecológicos, movimientos contra la minería, etc., que se resisten al avance del capital y a la firma e implementación de acuerdos de libre comercio. En las últimas décadas también hemos presenciado la creciente disputa entre capital y trabajo por territorio o lucha por la autonomía de los pueblos indígenas. Algunos de estos movimientos, como los Zapatistas y el MST, han sido capaces de proteger o lograr el acceso a la tierra y han reinventado las comunidades campesinas (Vergara-Camus, 2014). Muchos otros movimientos en toda la región, especialmente en Bolivia y Ecuador, también fueron capaces de movilizar a sus miembros contra los gobiernos neoliberales y proponer patrones de desarrollo alternativo orientados hacia una mayor autosuficiencia y autonomía campesina, la agricultura orgánica, la agroecología, los mercados locales y la soberanía alimentaria, todo ellos sostenido por una nueva reforma agraria (Brabazon y Webber, 2014). En Bolivia y Ecuador, los movimientos rurales también formaron parte de una amplia coalición de movimientos contra el neoliberalismo que derribó a varios gobiernos a finales de los años noventa y principios de los dos mil. La Confederación Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC) y La Vía Campesina se beneficiaron enormemente de la vitalidad de estos movimientos rurales.

Todas estas tendencias, procesos y desarrollos son el resultado de importantes reconfiguraciones de clase y el surgimiento de nuevas relaciones de clase, más allá de que sean o no interpretados en términos de clase por los diferentes sujetos rurales. Si tomamos una perspectiva histórica para entender estas transformaciones, emergen algunas preguntas sobre las relaciones de clase: ¿Quiénes son los actores dominantes y qué tipo de configuraciones de clase estructuran hoy el campo en los diferentes países latinoamericanos? ¿Qué tipo de alianzas de clases existían en la cima de la pirámide social nacional entre las clases terratenientes, las burguesías agrarias y el capital extranjero hasta los años dos mil y cómo han venido cambiando hasta hoy? De la misma manera, ¿qué tipo de alianzas de clase entre las clases subalternas permitieron la movilización de los campesinos e indígenas hasta los años dos mil y cómo la llegada de la izquierda al poder transformó estas alianzas?

### **LAS CUATRO PROBLEMÁTICAS DEL LIBRO**

Para llevar a cabo la evaluación de las políticas agrarias de los gobiernos de izquierda, los capítulos de este libro abordan cuatro problemáticas interrelacionadas.

La primera gira en torno a la relación entre los movimientos campesinos, los partidos políticos y el Estado. Este es probablemente el tema sobre el cual se ha escrito más pero el cual menos ha sido teorizado o seriamente analizado de todos. Los análisis generalmente explican lo acontecido a este nivel recurriendo a conceptos como la cooptación, la traición de clase, la revolución pasiva o la gubernamentalidad. Pensamos que un análisis serio requiere de una evaluación detallada del nivel de autonomía política que los movimientos tenían respecto a partidos políticos y los líderes políticos, así como el poder y las estrategias que las diferentes clases rurales movilizaron en su lucha por influir u ocupar el Estado, y las consecuencias que estas decisiones tuvieron sobre su capacidad de representar un contrapeso a los actuales gobiernos de izquierda.

La segunda problemática se refiere al grado de autonomía indígena y campesina que se puede adquirir y mantener en medio de la globalización de la agricultura y la expansión del agronegocio. Durante las luchas de los años noventa, las demandas y el discurso de los campesinos consistían en demandas para aumentar su control sobre los recursos naturales, sobre todo sobre la tierra, y el territorio en el caso de los movimientos indígenas, acceder a financiamiento y formas distintas y más justas de integración al mercado.

El análisis del grado de autonomía campesina e indígena se vincula con una tercera problemática que tiene que ver con el legado de los patrones históricos de distribución de la tierra, la base institucional de control de la tierra y los sistemas de tenencia de la tierra de los campesinos sobre las políticas de la izquierda. En términos generales, estos diferentes legados influyen enormemente en la capacidad del sector campesino de resurgir y seguir siendo un importante actor político, pero también ha determinado el tipo de control que el capital y el agronegocio pudo tener sobre la agricultura y la mano de obra rural (Vergara-Camus, 2014; Puig y Baumeister, en este libro). Por ejemplo, las reformas agrarias que modificaron los regímenes de propiedad en lugares como Bolivia (1954), Ecuador (1964, 1973) y Nicaragua (1979) inicialmente fortalecieron a los productores campesinos y en cierto grado limitaron la diferenciación de clases, mientras que la ausencia de reformas agrarias y el predominio de la propiedad privada de la tierra en lugares como Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela facilitaron la expansión de la agricultura capitalista de mediana y gran escala. La forma en que cada uno de estos gobiernos de izquierda ha abordado este legado explica en gran medida el grado de continuidad y ruptura con los gobiernos anteriores.

Por último, estas diferentes problemáticas desembocan en una cuarta que consiste en la cuestión más amplia acerca del posible sur-

gimiento de un modelo alternativo de desarrollo agrícola, mediante la adopción de la soberanía alimentaria y del Buen Vivir como política de Estado. En el caso de Bolivia y Ecuador en particular, la incorporación el Buen Vivir y la soberanía alimentaria en sus respectivas Constituciones se han presentado como una contribución crucial de los movimientos campesinos e indígenas a la transformación del modelo de desarrollo. Algunos estudios críticos están surgiendo sobre el tema, como los de Gudynas (2009) y Acosta (2013a), pero muchos autores prefirieron hacer intervenciones generales, éticas y normativas. Sin embargo, la cuestión de si los conceptos de soberanía alimentaria y Buen Vivir han constituido la base de un modelo agrícola alternativo —o por lo menos de los programas estatales orientados a los pequeños productores— aún necesita ser evaluada críticamente. Del mismo modo, la evaluación de si estos conceptos mismos pueden ser la base de un modelo alternativo de agricultura o de futura movilización campesina e indígena contra estos y otros gobiernos también requiere una evaluación crítica.

El examen de estas cuatro problemáticas comienza con un capítulo de Carmen Diana Deere que evalúa como los gobiernos de izquierda de Brasil, Bolivia, Ecuador y Venezuela tradujeron las presiones de los movimientos de mujeres rurales en políticas de titulación de tierras para mujeres. Si bien se han logrado algunos avances hacia la obtención de derechos a la tierra para las mujeres, aunque esto en algunos países más que en otros, la meta de una tenencia de la tierra igualitaria entre genero está lejos de haberse alcanzado. Continúa con un capítulo de Arturo Ezquerro-Cañete y Ramón Fogel que analiza el golpe constitucional instigado por la clase terrateniente contra el presidente Fernando Lugo en 2012 en Paraguay. Este golpe de Estado, aunque el resultado de un proceso histórico específico de formación de clases y del Estado en Paraguay, podría ser visto como el preludio del golpe civil que la presidenta Dilma Rousseff sufriría en Brasil en 2016. El siguiente capítulo sobre Venezuela, escrito por Tom Purcell muestra cómo el Estado Venezolano, a pesar de derramar enormes recursos financieros, redistribuir grandes cantidades de tierras, crear nuevas instituciones estatales y movilizar a los funcionarios estatales para construir una agricultura basada en la agricultura campesina, fracasó rotundamente en su intento de superar el legado histórico del capitalismo rentista. Además, algunas políticas económicas del gobierno desencadenaron la práctica de *bachaqueo*, lo que socavó los valiosos esfuerzos de crear un modelo agrícola alternativo. El capítulo de Pablo Lapegna sobre los gobiernos de los Kirchner en Argentina nos traslada de un proceso contradictorio a otro en el cual el peso de la historia nacional de formación de clases y del Estado es también

palpable. Adoptando una perspectiva gramsciana, Lapegna muestra cómo los movimientos campesinos argentinos decidieron una vez más confiar en los políticos peronistas (Néstor Kirchner y más tarde su esposa Cristina Fernández de Kirchner), quienes construyeron un discurso hegemónico que incorporaba a las clases populares y que atacaba retóricamente a la “oligarquía terrateniente”. Todo ello al mismo tiempo en que subvencionaban a la agricultura capitalista de grande escala y el agronegocio y mantenían una alianza política en diferentes provincias rurales con gobernadores conservadores cercanos a los intereses de los grandes terratenientes.

Si bien Paraguay, Venezuela y Argentina son casos donde los movimientos campesinos no eran los más activos de la región, los casos de Bolivia y Ecuador parecían ser lo contrario. El capítulo sobre Bolivia, escrito por Jeffery Webber, demuestra que los movimientos campesinos e indígenas eran importantes en la primera fase de los gobiernos de Morales cuando tuvo que enfrentarse a un movimiento secesionista de las provincias de la Media Luna dirigido por grandes agricultores capitalistas. Pero siguiendo una vía típica de lo que Gramsci llamó revolución pasiva, el gobierno de Morales en su segunda fase estableció una alianza con los capitalistas agrarios de la Media Luna, lo que se tradujo en una reforma agraria bastante ambigua y contradictoria. El capítulo de Patrick Clark sobre Ecuador cuestiona también la fuerza política real que tenían los movimientos campesinos e indígenas y su capacidad en influir en las políticas del gobierno de Rafael Correa. A través de una descripción de varias de sus principales políticas agrícolas, Clark demuestra que no fueron la soberanía alimentaria o el buen vivir que orientaron sus políticas, sino que fue el neodesarrollismo extractivista y que los movimientos sociales no pudieron influir en ellos de ninguna manera.

El capítulo de Diego Piñeiro y Joaquín Cardeillac sobre Uruguay nos remite a un caso en que los movimientos rurales de las clases subalternas son sumamente débiles y donde la historia parece repetirse, ya que muestra cómo la distribución desigual de la tierra a principios del siglo XXI se asemeja a la de principios del siglo XX. El gobierno de izquierda del Frente Amplio siguió promoviendo los intereses del agronegocio, aunque mejoró las condiciones de vida y de trabajo de los asalariados rurales debido a su compromiso ideológico. El capítulo de Salvador Martí i Puig y Eduardo Baumeister sobre Nicaragua es también un caso de movimientos campesinos debilitados y con poca influencia en las políticas. También es un caso en el que el legado histórico de la reforma agraria del régimen sandinista (1979-1998) pesa más en la capacidad actual de los campesinos pobres de sobrevivir, y de los campesinos medios de integrarse en el mercado que las políticas actuales del presidente Daniel Ortega.

Este libro concluye con dos capítulos que cierran el círculo. El capítulo de Sérgio Sauer y George Mészáros sobre Brasil es un caso en el que los movimientos rurales eran fuertes al inicio del gobierno del Partido de los Trabajadores, pero en el cual el agronegocio supera en gran medida la capacidad de los movimientos rurales para impulsar sus intereses en todas las diferentes instituciones del Estado. Como se mencionó anteriormente, también es el último caso de un golpe constitucional contra un gobierno de izquierda electo democráticamente. Finalmente, nuestro capítulo de conclusión reúne todos los casos para identificar las tendencias generales y las divergencias en las transformaciones agrarias, así como en las políticas públicas de los gobiernos de izquierda, principalmente las que están orientada hacia al agronegocio, los campesinos y los trabajadores rurales. La conclusión trata también de explicar el carácter limitado de las políticas de los gobiernos de izquierda y entender sus posibles consecuencias sobre los movimientos campesinos e indígenas. En gran medida, nuestro análisis de ello apunta al peso importante que juega el legado histórico del siglo XX en la economía política de los gobiernos de izquierda en América Latina.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A. 2013a *El Buen Vivir. Sumak Kawsay, una oportunidad para Imaginar otros mundos* (Barcelona: Icaria).
- Acosta, A. 2013b “Extractivism and neoextractivism: two sides of the same curse” en Lang, M. y Mokrani, D. (eds.) *Beyond Development: Alternative Visions from Latin America* (Ámsterdam: TNI).
- Akram-Lodhi, A. H. 2007 “Land, markets and neoliberal enclosure: An agrarian political economy perspective” en *Third World Quarterly*, 28 (8).
- Akram-Lodhi, A. H. y Kay, C. (eds.) 2009 *Peasants and Globalization: Political Economy, Rural Transformation and the Agrarian Question* (Londres: Routledge).
- Akram-Lodhi, A. H. y Kay, C. 2009 “The agrarian question: peasants and rural change” en Akram-Lodhi, A. H. y Kay, C. (eds.) *Peasants and Globalization. Political Economy, Rural Transformation, and the Agrarian Question* (Londres: Routledge).
- Akram-Lodhi, A. H. y Kay, C. 2010 “Surveying the agrarian question (part 1): unearthing foundations, exploring diversity” en *Journal of Peasant Studies*, 37 (1).
- Araghi, F. 2009 “The invisible hand and the visible foot: peasants, dispossession and globalization” en Akram-Lodhi A. H. y Kay

- (eds.) *Peasants and Globalization. Political Economy, Rural Transformation, and the Agrarian Question* (Londres: Routledge).
- Baraibar, M. 2014 *Green Deserts or New Opportunities?: Competing and Complementary View son the Soybean Expansion in Uruguay 2002-2013* (Estocolmo: Department of Economic History, Stockholm University). Disponible en <www.sub.su.se>.
- Barrett, P., Chávez, D. y Rodríguez-Garavito, C. (eds.) 2008 *The New Latin American Left: Utopia Reborn* (Londres: Pluto Press).
- Bartra, A. 2006 *El capital en su Laberinto. De la renta de la tierra a la renta de la vida* (México DF: Editorial Ítaca).
- Bernstein, H. 2014 “Food sovereignty via the “peasant way”: a sceptical view” en *Journal of Peasant Studies*, 41 (6).
- Boltvinik, J. y Mann, S. A. 2016 *Peasant Poverty and Persistence in the Twenty-First Century: Theories, Debates, Realities and Policies* (Londres: Zed Books).
- Borras Jr., S. M. 2008 “La Vía Campesina and its global campaign for agrarian reform” en *Journal of Agrarian Change*, 8 (2-3).
- Borras Jr., S. M.; Kay, C.; Gómez S. y Wilkinson, J. 2012 “Land grabbing and global capitalist accumulation: key features in Latin America” en *Canadian Journal of Development Studies*, 33 (4).
- Bottazzi, P. y Rist, S. 2012 “Changing land rights means changing society: The sociopolitical effects of agrarian reforms under the government of Evo Morales” en *Journal of Agrarian Change*, 12 (4).
- Brabazon, H. y Webber, J. R. 2014 “Evo Morales and the MST in Bolivia: continuities and discontinuities in agrarian reform” en *Journal of Agrarian Change*, 14 (3).
- Brand, U. y Görg, C. 2008 “Post-Fordist Governance of Nature: The Internationalization of the State and the case of Genetic Resources. A Neo-Poulantzian Perspective” en *Review of International Political Economy*, 15 (4).
- Brenner, R. 1985 “The Agrarian Roots of European Capitalism” en Aston, T. H. y Philpin, C. H. E. (eds.) *The Brenner Debate. Agrarian Class Structure and Economic Development in Pre-industrial Europe* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Bretón Solo De Zaldívar, V. 2008 “From agrarian reform to ethnodevelopment in the highlands of Ecuador” en *Journal of Agrarian Change*, 8 (4).
- Burbach, R. y P. Flynn 1980 *Agribusiness in the Americas: The Political Economy of Corporate Agriculture* (Nueva York: Monthly Review Press).

- Burchardt, H.-J. y Dietz, K. 2014 “(Neo-)extractivism — A new challenge for development theory from Latin America” en *Third World Quarterly*, 35 (3).
- Byres, T. J. 1996 *Capitalism from Above and Capitalism from Below: An Essay in Comparative Political Economy* (Londres: Macmillan Press).
- Byres, T. J. 2009 “The landlord class, peasant differentiation, class struggle and the transition to capitalism” en *The Journal of Peasant Studies*, 36 (1).
- Cáceres, D. M. 2015 “Accumulation by dispossession and socio-environmental conflicts caused by the expansion of agribusiness in Argentina” en *Journal of Agrarian Change*, 15 (1).
- Cameron, M. A. y Hershberg, E. (eds.) 2010 *Latin America's Left Turns: Politics, Policies, and Trajectories of Change* (Boulder: Lynne Rienner).
- Castañeda, J. G. y Morales, M. A. (eds.) 2008 *Leftovers: Tales of the Latin American Left* (Londres: Routledge).
- Clark, P. 2016 “Can the state foster food sovereignty? Insights from the case of Ecuador” en *Journal of Agrarian Change*, 16 (2).
- Clarke, S. 1990 “The state debate” en Clarke, S. (ed.) *The State Debate* (Londres: Macmillan).
- Córdoba, D. y Jansen, K. 2014 “The Return of the state: neocollectivism, agrarian politics and images of technological progress in the MAS era in Bolivia” en *Journal of Agrarian Change*, 14 (4).
- Coronil, F. 1997 *The Magical State. Nature, Money and Modernity in Venezuela* (Chicago: University of Chicago Press).
- Cypher, J. M. 2010 “South America's Commodities Boom: Developmental Opportunity or Path Dependent Reversion?” en *Canadian Journal of Development Studies*, 30 (3-4).
- Deere, C. D. y León, M. 2001 “Who Owns the Land? Gender and Land-Titling Programmes in Latin America” en *Journal of Agrarian Change*, 1 (3).
- Deere, C. D. y Royce, F. S. (eds.) 2009 *Rural Social Movements in Latin America* (Gainesville, FL: University Press of Florida).
- Desmarais, A. 2007 *La Vía Campesina: Globalization and the Power of Peasants* (Londres: Pluto Press).
- Ellner, S. 2014 *Latin America's Radical Left* (Lanham, MA: Rowman & Littlefield).

- Enríquez, L. J. y Newman, S. J. 2016 “The conflicted state and agrarian transformation in pink tide Venezuela” en *Journal of Agrarian Change*, 16 (4).
- Escobar, A. 1995 *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World* (Princeton, NJ: Princeton University Press).
- Evans, P. 1995 *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton, NJ: Princeton University Press).
- Ezquerro-Cañete, A. 2016 “Poisoned, dispossessed and excluded: a critique of the neoliberal soy regime in Paraguay” en *Journal of Agrarian Change*, 16 (4).
- Filomeno, F. A. 2014 “Patterns of rule-making and intellectual property regimes: lessons from South American soybean agriculture” en *Comparative Politics*, 46 (4).
- Foucault, M. 2001 *Dits et écrits II (1976-1988)* (París: Gallimard).
- Gascón, J. y Montagut, X. (eds.) 2010 *¿Cambio de Rumbo en las Políticas Agrarias Latinoamericanas? Estado, Movimientos Sociales Campesinos y Soberanía Alimentaria* (Barcelona: Icaria).
- Giarracca, N. y Teubal, M. 2008 “Del desarrollo agroindustrial a la expansión del ‘agronegocio’: el caso argentino” en Mançano Fernandes, B. (org.) *Campesinato e agronegócio na América Latina: a questão agraria atual* (Buenos Aires / San Pablo: CLACSO / Expressão Popular).
- Glassman J. 1999 “State Power Beyond the “Territorial Trap”: the Internationalization of the State” en *Political Geography*, 18.
- Grinberg, N. 2010 “Where is Latin America going? FTAA or “Twenty-first-Century Socialism”” en *Latin American Perspectives*, 30 (1).
- Grugel, J. y Riggirozzi, P. 2012 “Post-neoliberalism in Latin America: rebuilding and reclaiming the state after crisis” en *Development and Change*, 43 (1).
- Gudynas, E. 2009 “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual” en CAAP y CLAES (eds.) *Extractivismo, política y sociedad* (Quito: CAAP y CLAES).
- Harvey, D. 2003 *The New Imperialism* (Oxford: Oxford University Press).
- Harvey, D. 2006 “Comments on the commentaries” en *Historical Materialism*, 14 (4).
- Henderson, T. P. 2016 “The class dynamics of food sovereignty in Mexico and Ecuador” en *Journal of Agrarian Change, Early View*, disponible en <doi:10.1111/joac.12156>.

- Jessop, B. 1990 *State Theory. Putting the Capitalist State in its Place* (Pennsylvania: The Pennsylvania University Press).
- Jessop, B. 2007 "From micro-power to governmentality: Foucault's work on statehood, state formation, statecraft and state power" en *Political Geography*, 26 (1).
- Karl, T. L. 1997 *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States* (Berkeley: University of California Press).
- Kay, C. 1974 "El sistema señorial europeo y la hacienda latinoamericana" en *Historia y Sociedad*, 1.
- Kay, C. 1980 "The landlord road and the subordinate peasant road to capitalism in Latin America" en *Etudes Rurales*, 77.
- Kay, C. 1998 "Latin America's agrarian reform: lights and shadows" en *Land Reform, Settlement and Cooperatives*, N° 2.
- Kay, C. 2015 "The agrarian question and the neoliberal rural transformation in Latin America" en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, N° 100.
- Lenin, V. I. 1950 (1899) *El Desarrollo del Capitalismo en Rusia* (Moscu: Ediciones en Lenguas Extranjeras).
- Martínez-Torres, M. E. y Rosset, P. M. 2010 "La Vía Campesina: the birth and evolution of a transnational social movement" en *Journal of Peasant Studies*, 37 (1).
- Marx, K. 1990 *Capital. A Critique of Political Economy. Vol. I* (Londres: Penguin).
- Marx, K. 1991 *Capital. A Critique of Political Economy. Vol. III* (Londres: Penguin).
- McKay, B.; Nehring, R. y Walsh-Dilley, M. 2014 "The "state" of food sovereignty in Latin America: political projects and alternative pathways in Venezuela, Ecuador and Bolivia" en *Journal of Peasant Studies*, 41 (6).
- Minns, J. 2001 "Of Miracles and Models: The Rise and Decline of the Developmental State in South Korea" en *Third World Quarterly*, 22 (6).
- Moore, J. 2010 "The End of the Road? Agricultural Revolutions in the Capitalist World-Ecology, 1450-2010" en *Journal of Agrarian Change*, 10 (3).
- Ortiz, S.; Aparicio S. y Tadeo, N. 2013 "Dynamics of harvest subcontracting: the roles played by labour contractors" en *Journal of Agrarian Change*, 13 (4).
- Otero, G. y Lapegna, P. (eds.) 2016 "Symposium: neoliberalism and transgenic crops in Latin America" en *Journal of Agrarian Change*, 16 (4).

- Panizza, F. 2009 *Contemporary Latin America: Development and Democracy Beyond the Washington Consensus* (Londres: Zed Books).
- Perraton, J. 2005 “What’s Left of “State Capacity”? The Developmental State after Globalization and the East Asian Crisis” en Harrison, G. (ed.) *Global Encounters* (Londres: Palgrave-MacMillan).
- Petras, J. y Veltmeyer, H. 2003 “The peasantry and the state in Latin America: A troubled past, an uncertain future” en *Journal of Peasant Studies*, 29 (3-4).
- Petras, J. y Veltmeyer, H. 2009 *What’s Left in Latin America?* (Farnham: Ashgate).
- Petras, J. y Veltmeyer, H. 2014 “Agro-extractivism: the agrarian question of the 21st century” en Petras, J. y Veltmeyer, H. (eds.) *Extractive Imperialism in the Americas: Capitalism’s New Frontier* (Leiden: Brill).
- Poulantzas, N. 1978 *State, Power, Socialism* (Londres: Verso).
- Purcell, T. F. 2013 “The Political Economy of Social Reproduction Companies in Venezuela” en *Latin American Perspectives*, 40 (3).
- Sader, E. 2011 *The New Mole: Paths of the Latin American Left* (Londres: Verso Books).
- Selwyn, B. 2012 *Workers, State and Development in Brazil. Powers of Labour, Chains of Value* (Manchester: Manchester University Press).
- Smith, N. 2006 “Nature as Accumulation Strategy” en Panitch, L. y Leys, C. (eds.) *Socialist Register 2007: Coming to Terms with Nature* (Londres: Merlin Press).
- Urioste, M. y Kay, C. 2008 *Latifundios, Avasallamientos y Autonomías: La Reforma Agraria Inconclusa en el Oriente* (La Paz: Tierra).
- Van der Ploeg, J. D. 2010 “The peasantries of the twenty-first century: the commoditisation debate revisited” en *Journal of Peasant Studies*, 37 (1).
- Vergara-Camus, L. 2009 “The MST and the EZLN struggle for land: new forms of peasant rebellions” en *Journal of Agrarian Change*, 9 (3).
- Vergara-Camus, L. 2013 “Rural social movements in Latin America: In the eye of the storm” en *Journal of Agrarian Change*, 13 (4).
- Vergara-Camus, L. 2014 *Land and Freedom. The MST, the Zapatistas and Peasant Alternatives to Neoliberalism* (Londres: Zed Books).
- Vergara-Camus, L. 2015 “Sugarcane Ethanol: the Hen of the Golden Eggs? Agrarian Capital and the State under Lula’s Presidency”

- en Spronk, S. y Webber, J. R. (eds.) *Crisis and Contradiction: Marxist Perspectives on Latin America in the Global Economy* (Leiden: Brill).
- Vergara-Camus, L. 2016 “Tomando el Control: Autonomía, subsistencia y de-mercantilización. Gérmenes de Otra Economía en las luchas de los Zapatistas en Chiapas y los Sin Tierra en Brasil” en Coraggio, J. L. (org.) *Economía social y solidaria en movimiento* / Quito: IAEN). Disponible en <<http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2016/06/Economia-Social-y-Solidaria-en-movimiento-2.pdf>>.
- Watts, M. 2004 “Resource Curse? Governmentality, Oil and Power in the Niger Delta, Nigeria” en *Geopolitics*, 9 (1).
- Webber, J. R. y Carr, B. (eds.) 2013 *The New Latin American Left: Cracks in the Empire* (Lanham, MA: Rowman & Littlefield).
- Weyland, K. 2009 “The Rise of Latin America’s Two Lefts; Insights from the Rentier State Theory” en *Comparative Politics*, 41 (2).
- Weyland, K.; Madrid R. L. y Hunter, W. (eds.) 2010 *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings* (Cambridge: Cambridge University Press).
- White, B.; Borrás Jr., S. M.; Hall, R.; Scoones, I. y Wolford, W. (eds.) 2013 *The New Enclosures: Critical Perspectives on Corporate Land Deals* (Londres: Routledge).
- Wissen, M. 2009 “Contested terrains: Politics of Scale, the National State and Struggles for the Control over Nature” en *Review of International Political Economy*, 16 (5).
- Wolford, W.; Borrás Jr., S. M.; Hall, R.; Scoones, I. y White, B. 2013 “Governing Global Land Deals: The Role of the State in the Rush for Land” en *Development and Change*, 44 (2).
- Wood, E. M. 1995 *Democracy Against Capitalism. Renewing Historical Materialism* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Wood, E. M. 1999 *The Origin of Capitalism* (Nueva York: Monthly Review Press).
- Wood, E. M. 2002 “The Question of Market Dependence” en *Journal of Agrarian Change*, 2 (1).
- Wood, E. M. 2009 “Peasants and the market imperative. The origins of capitalism” en Akram-Lodhi, H. y Kay, C. (eds.) *Peasants and Globalization. Political Economy, Rural Transformation, and the Agrarian Question* (Londres: Routledge).
- Zibechi, R. 2010 *Dispersing Power. Social Movements as Anti-State Forces* (Chico, CA: AK Press).



# EL DERECHO DE LA MUJER A LA TIERRA, LOS MOVIMIENTOS SOCIALES RURALES Y EL ESTADO EN LAS REFORMAS AGRARIAS LATINOAMERICANAS DEL SIGLO XXI<sup>1</sup>

Carmen Diana Deere

## INTRODUCCIÓN

Ha habido un avance considerable a nivel mundial en la conquista del derecho formal de la mujer a la tierra desde que se aprobó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en 1979, así como el respaldo ese mismo año de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, organizada por la FAO, a la igualdad de género en el derecho a la tierra. Sin embargo, de América Latina a Sudáfrica, a la India y más allá, un problema continuo ha sido la discrepancia entre el logro del derecho formal de la mujer a la tierra y su cumplimiento en la práctica (Deere y León, 2001; Agarwal, 2003; Walker, 2003).

En América Latina, una confluencia de factores condujo a la incorporación de la igualdad formal de género en muchas de las leyes neoliberales sobre la tierra en los años noventa. La mayoría de los

---

1 Traducción de Antonio Cardentey Levin del artículo “Women’s land rights, rural social movements, and the state in the 21st century Latin American agrarian reforms” en *Journal of Agrarian Change*, Vol. 17, N° 2, pp. 258-278. Una versión anterior de este trabajo fue presentada en la Conferencia sobre Tierras y Territorios en las Américas, Universidad del Externado de Colombia, Bogotá, el 23 de agosto de 2016. La autora agradece a los coeditores, Cristóbal Kay y Leandro Vergara-Camus, por sus muy útiles sugerencias.

Estados latinoamericanos suscribieron tempranamente la CEDAW y, cuando reformaron en consecuencia sus respectivas constituciones, se añadió el principio de la igualdad de género, si es que ya no estaba incluido, influyendo en su posterior legislación de la tierra. Pero no todos los países incluyeron mecanismos específicos de inclusión de las mujeres —como priorizar a las jefas de hogar o la titulación conjunta obligatoria a parejas— en apoyo a la igualdad de género en las leyes neoliberales sobre la tierra. La legislación progresista de género fue, por lo general, el resultado de esfuerzos conjuntos de los movimientos feministas —tanto urbanos como rurales—, de la presencia formal de las mujeres en el Estado y en la política, así como de las agencias y redes internacionales. Muy pocos países, no obstante, redistribuían tierra en ese momento, aun cuando la expropiación por interés social era legalmente posible todavía. La mayoría se centró en programas de titulación. En el mejor de los casos, estas leyes mejoraron la posición de algunas mujeres, de modo que aquellas que ya tenían su derecho a la tierra no lo perdieron (Deere y León, 2001).

En el análisis de la discrepancia entre los avances legales en apoyo a la igualdad de género y los resultados internacionales relativamente pobres en la expansión y el fortalecimiento del derecho efectivo de la mujer a la tierra, se han advertido otros factores —además de la necesidad de mecanismos específicos de inclusión de las mujeres en la legislación de tierra— como las deficiencias administrativas en el manejo de las políticas de género, las restricciones de presupuesto y la débil responsabilidad política (Razavi, 2003). Jackson (2003) planteó el problema de que el derecho a la tierra, particularmente el derecho independiente a esta, puede que no sea una demanda como tal de la mujer rural. La experiencia de América Latina y la India demuestra el importante papel de fuertes organizaciones rurales de mujeres en la concientización sobre el derecho “a tener derechos”, así como en la expresión de su demanda de acceder a los derechos a la tierra (Deere y León, 2001; Agarwal, 1994, 2003). Pero, ¿qué inclina la balanza para que los derechos de la mujer a la tierra no solo sean reconocidos formalmente, sino también se consigan en la práctica? Como sostiene Razavi (2003), las relaciones de poder determinan probablemente el resultado; o sea, mucho depende de la voluntad política, tanto del Estado como de las alianzas que llevan regímenes específicos al poder.

Este trabajo considera hasta qué punto la demanda de la igualdad de género se ha incorporado e implementado en las reformas agrarias latinoamericanas del siglo XXI, llevadas a cabo por gobiernos progresistas que llegaron al poder alrededor del 2000 en adelante: la Bolivia de Evo Morales, el Brasil de “Lula” da Silva, el Ecuador de Rafael Correa y la Venezuela de Hugo Chávez. Estos gobiernos tenían en común

un compromiso explícito con la justicia social y todos incluyeron una reforma agraria y, hasta cierto punto, la soberanía alimentaria como metas en sus respectivas agendas políticas.

Otro aspecto en común es que todos estos regímenes progresistas fueron apoyados (al menos inicialmente) por las organizaciones nacionales campesinas que forman parte de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC) y de la asociación internacional de las organizaciones de campesinos, indígenas, trabajadores rurales y mujeres con la cual la CLOC está afiliada, La Vía Campesina (LVC). Además de abogar por las reformas agrarias integrales y por la soberanía alimentaria —las demandas con las cuales están estrechamente asociadas—, para finales de los años noventa ambas asociaciones habían comenzado a indagar en las cuestiones de género, incluido el derecho de la mujer a la tierra, y a afrontar las limitaciones estructurales de la participación de la mujer en sus organizaciones (Deere y Royce, 2009)<sup>2</sup>.

Si bien todos los regímenes progresistas aquí analizados llegaron al poder con el compromiso de llevar a cabo una reforma agraria, difieren en cuanto al papel de los movimientos sociales rurales en la colocación de dicha reforma en la agenda política; en la relación entre los principales movimientos sociales y el Estado; en la fuerza de los movimientos de mujeres rurales; y en el alcance de los movimientos sociales en la incorporación y la demanda de la equidad de género en las reformas. Así pues, no es ninguna sorpresa que los resultados de esas reformas, en relación con el género, difieran también. Además, el grado en que estas reformas agrarias del siglo XXI han sido realmente redistributivas expropiando grandes cantidades de tierra para beneficiar una cifra significativa de trabajadores y campesinos —e integrales facilitando las condiciones para el éxito de los beneficiarios— también difieren en gran medida debido a muchos de los mismos factores. Por razones de espacio, en este análisis comparativo me voy a concentrar solo en la redistribución y regularización de la tierra, ya que mi principal interés es determinar hasta qué punto el derecho femenino a la tierra ha sido reconocido formalmente y en la práctica.

Afirmo que, de esas cuatro reformas agrarias, la del Brasil de Lula fue la que obtuvo mayores logros en cuanto a los derechos efectivos de la mujer a la tierra en los asentamientos de reforma agraria, primero, porque esta fue la más redistributiva; segundo, porque la demanda del derecho a la tierra por parte de mujeres rurales organizadas creció en

---

<sup>2</sup> Concretamente, en su tercer congreso internacional en Bangalore en 2000, la LVC adoptó la práctica de que, en su comité de coordinación internacional, cada región del mundo tenía que estar representada por un hombre y una mujer.

intensidad durante un periodo de casi veinte años, de modo que los principales movimientos sociales rurales mixtos (de ambos sexos) la asimilaron; y tercero, debido al peso de los movimientos sociales rurales en la coalición que llevó a Lula al poder. La reforma en la Bolivia de Morales también ha beneficiado a cifras significativas de mujeres rurales mediante su proceso de regularización, fundamentalmente a través de la titulación conjunta a parejas, la principal demanda del movimiento de mujeres rurales autónomas, el cual ha sido también un actor importante en la coalición que apoya a Morales. Aunque los gobiernos progresistas de Venezuela y Ecuador han fortalecido los derechos formales de la mujer a la tierra, la falta de un movimiento fuerte y autónomo de mujeres rurales en un contexto general donde los movimientos sociales rurales son relativamente débiles o están divididos, ha generado resultados menos tangibles.

En la siguiente sección, resumo cada una de las cuatro experiencias mencionadas, enfatizando el proceso a través del cual el derecho formal de la mujer a la tierra, en sus respectivas reformas agrarias, adquirió fuerza. Luego analizo las conquistas fundamentales resaltando su alcance, así como hasta qué punto las mujeres han sido directamente incluidas. Concluyo analizando el papel de los movimientos sociales rurales en la explicación de los diversos resultados y abordo el debate sobre qué ofrece mayores beneficios a las mujeres en la práctica: el derecho individual o conjunto a la tierra.

### **EL PROCESO DE CONQUISTA DEL DERECHO FORMAL DE LA MUJER A LA TIERRA**

El logro formal de la igualdad de género en el derecho a la tierra en América Latina ha tenido múltiples puertos de entrada. En Brasil, el catalizador fue la adopción de una nueva constitución en 1988, la cual abarcó simultáneamente el principio de la igualdad de género y la realización de una reforma agraria, así como la garantía del derecho de las mujeres a la tierra. En Venezuela, Ecuador y Bolivia el principio constitucional de la igualdad de género se adoptó varias décadas antes de que se le brindara atención al derecho femenino en la legislación de la reforma agraria. Sin embargo, es con los gobiernos progresistas (en 1999, 2008 y 2009, respectivamente), que se incluye la igualdad de género en el derecho a la tierra a nivel constitucional. En Bolivia, la legislación progresista con respecto al derecho a la tierra de las mujeres precedió a las garantías constitucionales.

En Brasil y Bolivia, las primeras medidas que reconocen el derecho femenino a la tierra tuvo lugar con la legislación agraria neoliberal, pero en ningún caso estableció fuertes mecanismos de inclusión de la mujer. En Brasil, la Ley Agraria 8629 de 1993, la cual establecía

las condiciones para que la tierra fuera expropiada y redistribuida, simplemente repitió la disposición constitucional de que la tierra se pudiera adjudicar a hombres, mujeres o ambos en conjunto, dejando la asignación y la titulación conjunta como una opción en vez de un requisito. En el caso de Bolivia, la Ley del INRA de 1996, la cual estableció primordialmente un programa masivo de regularización de la tierra, solo ordenó al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) que aplicara los criterios de la equidad de género en la distribución y administración de la tierra. La legislación neoliberal de Ecuador, la Ley de Desarrollo Agrario de 1994, no hizo ninguna mención al derecho femenino y presumió ser “neutral” en cuanto al género al expresar el derecho a la tierra de “todas las personas jurídicas o naturales” en lugar de a los jefes de hogares.

Así pues, en los cuatro países, fue solo con regímenes progresistas que el derecho formal de la mujer a la tierra se fortaleció al incluir medidas específicas de inclusión. La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2001, implementada por Chávez, les brindó prioridad a las jefas de hogar en los esfuerzos de redistribución, como hizo también la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales de 2016, firmada por Correa. La Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 2006, del gobierno de Morales, aplicó la asignación y titulación conjunta de modo obligatorio en su programa de regularización de la tierra. Aunque el gobierno de Lula no promulgó en Brasil una nueva legislación de reforma agraria, mediante un decreto administrativo aplicó la asignación y titulación conjunta de modo obligatorio también en 2003 y, en 2007, se les dio prioridad a las jefas de hogar en los esfuerzos de redistribución. Ahora pasemos al proceso a través del cual se logró el derecho formal de la mujer a la tierra en cada país, empezando por Brasil, el primer país latinoamericano en abordar ese derecho mediante una orden constitucional.

## **BRASIL**

El hecho de que Brasil haya sido el primero en tratar el tema del derecho femenino a la tierra en su constitución tiene mucho que ver con el momento histórico en que se produjo, ya que su adopción en 1988 fue la culminación del proceso de transición a la democracia y de la expansión de los derechos de la mujer en general. El reconocimiento del derecho de la mujer a la tierra le debe mucho al sindicato nacional de trabajadores rurales, la Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Confederación Nacional de los Trabajadores de la Agricultura, CONTAG). En el contexto de la apertura democrática a principio de los años ochenta, sus sindicatos afiliados comenzaron a expandir su membresía incorporando crecientes números de trabaja-

doras rurales a sus filas. Entre las principales demandas de sus miembros, se hallaba una reforma agraria integral, por lo que fue en este contexto que las mujeres rurales empezaron a plantear el problema de su derecho a la tierra (Deere, 2003).

El hecho de que las mujeres rurales tuvieran éxito haciendo escuchar su voz responde en gran medida a la coalición que se conformó para pujar por los derechos de las mujeres en la nueva constitución bajo el liderazgo del creciente movimiento feminista urbano y los esfuerzos de la recién creada oficina nacional de la mujer, el Conselho Nacional de Direitos da Mulher (Consejo Nacional de Derechos de la Mujer, CNDM). La estipulación del derecho femenino a la tierra, junto con otras cláusulas que garantizaban la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer, fue el resultado de una enmienda popular que se presentó a la convención constitucional después de una distintiva campaña nacional.

El logro formal de la igualdad de género, sin embargo, no acabó con la discriminación de la mujer en el proceso de la reforma agraria. El censo de 1996 de 1425 asentamientos de reforma agraria reveló que las mujeres constituían solamente el 13% de los beneficiarios directos (Deere, 2003). Llevó unos doce años para que las concesiones constitucionales adquirieran alguna sustancia, en gran medida porque el derecho femenino a la tierra no era una prioridad de ninguno de los movimientos sociales. El Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra, MST), que impulsaba el proceso de reforma agraria mediante sus ocupaciones de tierras a lo largo de los años noventa, básicamente consideraba que los problemas de clase y de género eran incompatibles. Entre sus demandas estaba que la tierra fuese concedida colectivamente a grupos de hogares para evitar que fuese dividida y, finalmente, vendida. En este contexto, la demanda del derecho individual de las mujeres a la tierra e incluso la titulación conjunta a parejas se percibía como causantes de divisiones (Ibíd.).

Varios factores ocasionaron un cambio gradual en la posición del MST, incluido el desarrollo del movimiento autónomo de mujeres rurales en los años noventa, el cual empezó a competir con el MST por agenciarse miembros femeninos<sup>3</sup> y animó a las mujeres del MST a empezar a organizarse internamente alrededor de la problemática de

---

3 Ver Deere (2003) sobre cómo el Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais (Movimiento de las Mujeres Trabajadoras Rurales, MMTR) emergió de las federaciones estatales afiliadas a la CONTAG, tanto en el nordeste como en el sur de Brasil, más o menos al mismo tiempo. En 1995 ambas se unieron para formar la Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais (Articulación Nacional de Mujeres Trabajadoras Rurales, ANMTR), la cual se afilió poco después a LVC.

género. Además, el MST fue una de las fuerzas dirigentes tras la consolidación de La Vía Campesina. Dada la fuerte participación de las organizaciones europeas y norteamericanas de campesinos en LVC, el liderazgo del MST se expuso cada vez más al discurso y a las normas de la igualdad de género. Después que LVC adoptó la política de que su comité coordinador internacional estuviera compuesto por un representante masculino y un representante femenino de cada región del mundo, el MST siguió el ejemplo para que los representantes estatales ante su directiva nacional presentaran igualmente la paridad de género. Además, se hicieron esfuerzos para que los comités de base a nivel local también fueran dirigidos por un hombre y una mujer, y para que las iniciativas de capacitación del MST incluyeran una representación equitativa de género. Al final, la organización llegó a apoyar la adjudicación conjunta a parejas cuando reconoció que obviar el reconocimiento del derecho femenino a la tierra era perjudicial para la consolidación de los asentamientos de reforma agraria y, por lo tanto, para el movimiento mismo (Corrêa y Borges, 2009; Deere, 2003).

Un punto de giro en el logro del derecho femenino a la tierra fue la marcha (Marcha das Margaridas) en 2000, cuando aproximadamente 20.000 mujeres rurales, dirigidas por la CONTAG y sus afiliados, así como una variedad de organizaciones de mujeres rurales y organizaciones no gubernamentales feministas, se congregaron en Brasilia<sup>4</sup>. Entre las demandas que se presentaron al entonces presidente Cardoso, se hallaba que, en la reforma agraria, la tierra fuera concedida conjuntamente a parejas y que el Estado patrocinara una campaña nacional para que las mujeres rurales obtuvieran los documentos necesarios (certificación de nacimiento y carné de identidad) para clasificar como beneficiarias de la reforma (Deere, 2003).

En consecuencia, en 2001, el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) emitió una resolución interna para aplicar una perspectiva de género en todos los trámites administrativos, incluida una revisión de su proceso de selección de los beneficiarios con el objetivo de facilitar la participación de las mujeres en la reforma agraria. Otra resolución determinó la creación de una oficina de discriminación positiva al interior del ministerio para supervisar e implementar dichos cambios. Casi todos los formularios utilizados en el proceso de selección de los beneficiarios fueron modificados luego para incluir los nombres de

---

4 En particular, ausentes de esta coalición estaban el MST y la ANMTR, aunque una de las organizaciones constituyentes de la última, la MMTR-Nordeste, fue parte del comité coordinador. Esto fue en parte por las tensiones entre la CONTAG y el MST, en aquel momento, en torno a la participación en el proyecto de Cardoso de una reforma agraria regida por el mercado.

ambos cónyuges/parejas, excepto una —la lista final y oficial de beneficiarios en los asentamientos de reforma agraria (Ibíd.)—.

En respuesta a las demandas de las mujeres rurales organizadas, quienes habían formado parte de la coalición que llevó al Partido dos Trabalhadores (Partido de los Trabajadores) al poder, entre las primeras acciones de la renovada y fortalecida oficina del MDA después de que Lula fuera investido como presidente en 2003, fue obtener la aprobación de la Resolución Administrativa 981/2003. Con esta, la adjudicación conjunta a parejas (ya sean casadas o en unión consensual) pasó a ser obligatoria, garantizando que ambos nombres fueran incluidos en todos los pasos del proceso de solicitud de beneficiarios, incluida la lista final y oficial. Esta disposición también se incorporó al subsecuente segundo Plan de Reforma Agraria (PNRA-II) (Butto y Hora, 2008).

Al mismo tiempo, esa oficina, en coalición con todas las organizaciones de mujeres rurales y con el apoyo de la CONTAG y del MST, lanzó una campaña nacional de documentación para que las mujeres rurales pudieran obtener gratuitamente sus certificaciones de nacimiento y carnés de identidad, de modo que se clasificaran como beneficiarias de la reforma agraria y de otros programas sociales iniciados con el gobierno del PT. Además, en 2007, el MDA emitió la norma, N° 38, la cual declaraba que se les concediera preferencia a las jefas de hogar en la selección de los beneficiarios de la reforma agraria (Ibíd.). Los resultados de estas iniciativas se analizan en la siguiente sección.

## **BOLIVIA**

El hecho de que la equidad de género fuera incluida en la Ley INRA de 1996 fue resultado, en buena medida, de la presión que ejercieran el movimiento de mujeres urbanas, las ONG y sus aliados dentro del Estado. Deere y León (2001) hallaron que no había sido una demanda del movimiento indígena ni de las mujeres campesinas organizadas. Si bien las mujeres rurales fueron participantes activas en las varias marchas campesinas e indígenas hacia La Paz a principios de los años noventa, la demanda principal tras esas movilizaciones fue el acceso y la titulación de los territorios indígenas y tierras comunales. El modo de asignar la tierra dentro de estas formas colectivas no fue un tema como tal.

Las disposiciones de equidad de género en la Ley INRA, sin embargo, pudieron haber servido como un catalizador para que las mujeres rurales organizadas empezaran a prestar atención al derecho de la mujer a la tierra. Organizaciones como la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia “Bartolina Sisa” y la Coordinadora de Mujeres Campesinas del Trópico adquirieron conciencia de que algu-

nas de sus miembros tenían dificultades para reclamar su derecho en el proceso de regularización. Además, las Bartolinas eran miembros de La Vía Campesina, en la cual se comenzaba a discutir el derecho femenino a la tierra. En 2002, las Bartolinas invitaron a la Campaña Global por la Reforma Agraria (CGRA, una iniciativa conjunta de LVC y FIAN) a que enviara una misión a Bolivia para investigar tanto la represión de los que abogaban por una reforma agraria más profunda como la exclusión de las mujeres de los beneficios de dicha reforma. Cabe apuntar que ese mismo año las Bartolinas se declararon oficialmente una organización autónoma, afiliada a la Confederación Sindical Única de los Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), y no solo una mera contraparte femenina de la organización sindical dominada por hombres (Potter y Zurita, 2009).

La misión de la GCAR condujo al primer seminario internacional auspiciado por LVC sobre el derecho femenino a la tierra, acogido por las Bartolinas en Cochabamba, Bolivia, en junio de 2003 (Monsalve Suárez, 2006). Yo participé en ese seminario y coincidí con el análisis de Monsalve Suárez según el cual el problema principal sobre la mesa era cómo conciliar la demanda del derecho colectivo con el derecho individual de la mujer. La demanda del derecho colectivo a la tierra y de los territorios que habían unificado a las organizaciones indígenas y campesinas que defendían la reforma agraria durante la década anterior, fue en parte una consideración estratégica de las organizaciones campesinas como la CSUTCB, cuando se aunó con la principal organización indígena de la Amazonía y las tierras bajas, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), para impulsar la demanda de la tierra y los territorios, ya que muchos en la base estaban interesados en obtener sus propias parcelas de tierra individual<sup>5</sup>. No obstante, se pensó que, además de promover un sentido de comunidad, la titulación colectiva los protegería mejor contra cualquier infracción. Además, la defensa de la propiedad privada e individual era la bandera del neoliberalismo. En este contexto, la demanda del derecho de la mujer a la tierra parecía amenazar la unidad del movimiento.

En lo que se consideró una victoria del movimiento indígena, la Ley INRA había establecido que la asignación interna de parcelas dentro de la llamada tierra comunitaria de origen (TCO) y otros terrenos comunales, fuera administrada por estructuras gubernamentales internas, a seguidas de los usos y costumbres. En el seminario de Cocha-

---

5 Ver Bottazzi y Rist (2012) para un análisis detallado de las diferentes concepciones de la tierra y el territorio entre las principales organizaciones indígenas y campesinas, y cómo estas han evolucionado en el curso de la reforma agraria de Morales.

bamba, fue evidente que muchas líderes femeninas estaban conscientes de que estos últimos discriminaban muchas veces a las mujeres (como en la participación en los puestos de liderazgo) y, específicamente, en cuanto a su acceso a la tierra. El desafío principal fue, entonces, cómo abogar por el derecho de la mujer y mejorar la posición de las mujeres en sus comunidades y en las organizaciones rurales, sin debilitar la demanda del acceso colectivo a la tierra y al territorio.

Quizás de manera estratégica, las Bartolinas se centraron en garantizar que las condiciones necesarias estuvieran en vigor para que las mujeres pudieran acceder a la titulación, ya sea de manera individual o conjunta, en el proceso de regularización. Como en Brasil, un obstáculo fue que las mujeres rurales casi nunca tenían el certificado de nacimiento ni el carné de identidad, los cuales eran requeridos para la titulación. Ellas tuvieron éxito cuando presionaron al Congreso para adoptar una ley en 2004, la cual permitió que dichos documentos se entregaran gratuitamente a las mujeres rurales (Potter y Zurita, 2009). La creciente discusión pública del derecho de la mujer a la tierra también llevó al INRA a establecer, en 2001 y 2004, resoluciones administrativas internas en apoyo a la titulación conjunta a parejas, y así se empezó a expedir títulos conjuntos en el proceso de regularización.

Las Bartolinas desempeñaron un papel activo en la coalición que llevó el Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales al poder y varios de sus líderes consiguieron puestos administrativos o representaron al MAS en la legislatura (Potter y Zurita, 2009). Para el momento en que empezaron los debates en torno a la reforma de la Ley del INRA —demandada por todos los movimientos sociales rurales para acelerar el proceso de regularización y llevar a cabo las expropiaciones de tierras—, las Bartolinas habían incluido el reconocimiento del derecho de la mujer a la tierra como una de sus demandas centrales. Esta es la causa fundamental de que la Ley de Reconducción Comunitaria contuviera un lenguaje progresista mucho más fuerte en cuanto al género y de que se le otorgara fuerza legal a un mecanismo concreto de inclusión de las mujeres: la titulación conjunta obligatoria a parejas casadas o en unión consensual. Para mayor énfasis, la ley estipulaba que, en la titulación conjunta, el nombre de la mujer debía aparecer en primer lugar.

Las movilizaciones en torno a la necesidad de una reforma agraria integral continuaron durante el periodo de la asamblea constitucional, la cual llevó a la adopción de una nueva constitución política en octubre de 2008. Para simbolizar cuánto había cambiado la situación con el gobierno del MAS, la presidenta de las Constituyente era una mujer indígena. Las Bartolinas fueron claves en dos de las comi-

siones: sobre asuntos de la tierra y sobre la problemática de la mujer (Porter, 2015). En la primera, se aliaron con el movimiento indígena y, en la segunda, con la amplia coalición que se había conformado, dirigida por la Coordinadora de las Mujeres, para impulsar las demandas feministas. Entre los resultados de este proceso de conformación de alianzas está la adopción de dos artículos que garantizan el derecho de la mujer a la tierra: uno compromete al Estado a eliminar todas las formas de discriminación de las mujeres en el acceso, tenencia y herencia de la tierra; y el otro garantiza el acceso de las mujeres a la tierra en el proceso de titulación y redistribución independientemente de su estado civil. Vale la pena subrayar que, hasta donde sé, esta es la primera constitución (o legislación) que llama la atención sobre la herencia de la tierra, la vía principal a través de la cual las mujeres la obtienen en la mayoría de los países latinoamericanos, pero que es particularmente discriminatoria contra las mujeres en Bolivia (Deere y León, 2001; Colque y Sorio, 2014).

En Bolivia (como en Brasil) el movimiento de mujeres rurales fue, pues, el protagonista esencial en el fortalecimiento de las estructuras legales a favor del derecho femenino a la tierra. Los movimientos sociales rurales mixtos fueron de gran apoyo (al menos no se opusieron a dichos derechos), al igual que el movimiento de mujeres urbanas, en un contexto donde las propias mujeres rurales participaban en el gobierno.

## VENEZUELA

La reforma agraria volvió a la agenda nacional con la elección de Hugo Chávez en 1999. Aunque había protestas sociales generalizadas a finales de los años ochenta y principios de los noventa, las organizaciones campesinas, que eran débiles y estaban dispersas, no fueron actores fundamentales en ellas. Además, debido tal vez al papel decreciente de la agricultura en una economía basada en el petróleo, el país no experimentó una reforma neoliberal de la legislación agraria.

La Constitución Bolivariana aprobada a fines de 1999 contenía el programa político trazado por Chávez, el cual incluía la condena al latifundio (Wilpert, 2006). Fue redactado con un lenguaje inclusivo en cuanto al género, lo cual refleja la influencia del movimiento de mujeres, y garantiza a los campesinos y campesinas el derecho a la propiedad de la tierra, ya sea de manera colectiva o individual. La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, promulgada en 2001, propone generar una estructura de distribución más equitativa al abolir el latifundio. También escrita con un lenguaje inclusivo en cuanto al género, la ley concede la preferencia a las jefas de hogares en la adjudicación de la tierra, junto a los jóvenes rurales. Quizás por su mayor énfasis en los

individuos, y menor en las familias rurales, no se menciona la posibilidad de adjudicar y titular la tierra conjuntamente a parejas. Es más, en la ley se percibe una preferencia por las formas de producción colectivas más que por las fincas familiares individuales.

Poco se ha escrito acerca de la reforma agraria venezolana desde una perspectiva de género; además, la bibliografía sobre los movimientos sociales rurales en ese país es relativamente exigua —lo cual refleja, en parte, que su regeneración se ha producido como parte de la reforma agraria y del propio proceso revolucionario<sup>6</sup>—. Así pues, presumimos que los aspectos progresivos de la ley en cuanto al género eran una petición del movimiento de mujeres urbanas y sus aliados en el Estado, como el Instituto Nacional de la Mujer (INAMUJER), el cual se fortaleció con Chávez (Rakowski y Espina, 2011). Ellas desempeñaron un papel influyente en la elaboración de la Constitución Bolivariana y fueron claves para el establecimiento del Banco de Desarrollo de la Mujer (BANMUJER), el primer banco en América Latina que se dedica exclusivamente a satisfacer las necesidades crediticias de las mujeres, incluidas las de las mujeres rurales.

## ECUADOR

Como en Bolivia y en Brasil, los movimientos sociales rurales en Ecuador han desempeñado un gran papel en mantener la cuestión de la tierra en un lugar destacado durante las últimas cuatro décadas. Sin embargo, a diferencia de esos países, no ha emergido aún un movimiento de mujeres rurales fuerte y autónomo, lo cual explica en parte por qué Ecuador ha sido el rezagado de estos cuatro países en su reconocimiento formal del derecho de la mujer a la tierra.

Como ya se ha dicho, la Ley de Desarrollo Agrario de 1994 fue una de las leyes neoliberales que pretendió la neutralidad de género. En los numerosos debates que precedieron a la ley, el derecho de la mujer a la tierra nunca fue un tema como tal (Deere y León, 2001). Aunque las mujeres rurales habían sido participantes activas en las movilizaciones que la precedieron, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y las otras federaciones campesinas que se aliaron en la Coordinadora Agraria Nacional (CAN) —los principales partidarios de la reforma agraria— abogaban por el reconocimiento estatal de los territorios indígenas y el derecho a la posesión colectiva de la tierra. Y si bien se había desarrollado en el país un

---

6 De acuerdo con Enríquez (2013), existen varias organizaciones regionales, pero que no han conformado una alianza nacional. Entre las organizaciones afiliadas a LVC se encuentran el Frente Nacional Campesino Ezequiel Zamora y la Coordinadora Agraria Nacional Ezequiel Zamora.

movimiento de mujeres bastante dinámico, sus esfuerzos y los de la oficina nacional de mujeres se orientaron hacia otros asuntos (Ibíd.)

Las cuestiones de género se trajeron a colación durante los debates sobre la Constitución de 1998, en parte porque la oficina nacional de mujeres, la Coordinadora Nacional de la Mujer (CONAMU), había ascendido en estatus y se había consolidado. Aunque la tierra no se menciona específicamente, en la constitución se garantizaba la igualdad de derechos y de responsabilidades entre hombres y mujeres en el matrimonio y con respecto al “acceso de recursos para la producción”. La cuestión de la tierra solo apareció explícitamente en la garantía de la inalienabilidad e indivisibilidad de la propiedad colectiva. Pero la CONAMU continuó presionando al Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), para que revisara sus procedimientos administrativos en torno a la titulación de la tierra, de modo que fuesen compatibles con el código civil y la nueva constitución. El INDA emitió, en consecuencia, la Resolución Administrativa, N° 0017 en 1999, la cual estableció que, en la titulación de las tierras estatales, se debía expedir títulos conjuntos a parejas casadas. Sin embargo, el INDA nunca ejecutó esa práctica (Burbano, 2005). Mis entrevistas con el personal del INDA durante 2009 revelaron que los formularios de solicitud de titulación no exigían el sexo de los solicitantes, de ahí que era imposible llevar las estadísticas de los beneficiarios en relación con esa variable.

Rafael Correa fue elegido presidente en 2006 con la promesa de una “Revolución Ciudadana”. Entre sus simpatizantes estaba la Mesa Agraria, una alianza de organizaciones afiliadas con la CLOC y LVC, la cual había incluido, para finales de los años noventa, la soberanía alimentaria en sus demandas, además de la reforma agraria<sup>7</sup>. El hecho de que Correa convocara también a una “Revolución Agraria” responde a las promesas que les hiciera a dichas organizaciones para ganar su apoyo (Giunta, 2014).

Al asumir la presidencia, Correa convocó una convención constitucional y la Constitución de 2008, entre otros aspectos innovadores, adoptó el principio de la soberanía alimentaria como objetivo de Estado, conjuntamente con la prohibición del latifundio y otras disposiciones que postulaban un papel activo del Estado en el acceso y uso de la tierra. En gran medida esto se debe a los esfuerzos de la Mesa Agraria

---

7 La Mesa Agraria incluía la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN), la Corporación Nacional Campesina-Eloy Alfaro (CNC-EA), la Confederación Nacional del Seguro Social Campesino - Coordinadora Nacional Campesina (CONFEUNASSC-CNC) y la Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales, Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador (Giunta, 2014).

junto con la CONAIE<sup>8</sup>. También se incluyó una perspectiva de género mucho más fuerte que la constitución anterior, en buena medida gracias a la participación del movimiento feminista en la coalición de Correa y la participación de mujeres indígenas y campesinas en la Constituyente. La constitución ordenó que la política de tierras debía tener como objetivo el fin de la desigualdad de género y la discriminación contra las mujeres, por lo que exigió medidas de discriminación positiva. Además, en el Fondo de Tierras que se iba a constituir, los campesinos y campesinas debían tener un acceso equitativo. En cuanto a los derechos colectivos, reafirmaba el derecho de los indígenas, afro-ecuatorianos y montubios a seguir sus propias costumbres en el uso de la tierra, pero establecía que no podían violar el derecho constitucional de las mujeres a la no discriminación, siendo esto último lo más novedoso<sup>9</sup>.

El gobierno de Correa se enfocó primero en la soberanía alimentaria con la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, que se aprobó en 2009. Dado su carácter controvertido, la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales no entró en vigor hasta marzo de 2016 (Daza, 2014). El tema fundamental de la disputa era que la ley no ponía un límite máximo a la propiedad privada y, por lo tanto, no evitaba la reconcentración de la tierra. Sin embargo, las tierras ociosas y que no cumplían una función social o medioambiental se podía expropiar con una compensación si se pasaban de ciertos límites, los cuales variaban de una región a otra.

Tanto las tierras expropiadas como las públicas disponibles y aptas para la agricultura van destinadas al Fondo de Tierras debidamente constituido para la redistribución a miembros de asociaciones campesinas e indígenas legalmente reconocidas a nivel de base. Otro tema de disputa entre los movimientos sociales rurales es que la tierra asignada para dicho fondo tiene que adquirirse a precios de mercado, aunque los beneficiarios deben recibir hipotecas de 15 años con ese propósito y tasas de interés subsidiadas (Daza y Santillana, 2016).

Esta legislación se escribió con términos inclusivos en cuanto al género y uno de sus objetivos es que la política estatal de tierras ga-

---

8 Ver Giunta (2014) y McKay et al. (2014) sobre cómo se adoptó el concepto de soberanía alimentaria y sobre los subsiguientes esfuerzos del gobierno en este sentido.

9 De acuerdo con Radcliffe (2014), la atención a los derechos de las mujeres indígenas dentro de los derechos colectivos se debió a la presión de una red asentada en Chimborazo, la cual incluía asociaciones de mujeres indígenas y campesinas, así como organizaciones no gubernamentales. Dicha autora también advierte que, para ese entonces, la CONAIE tenía un secretariado de mujeres que dirigía debates en torno al sentido del derecho colectivo a la tierra para las mujeres indígenas. No he podido verificar, sin embargo, hasta qué punto la CONAIE ha respaldado el derecho de la mujer a la tierra.

rantice la equidad social, generacional y de género. La prioridad en la redistribución de la tierra es para las familias con discapacitados, mujeres y madres que mantienen a la familia, trabajadores de fincas que pudieran verse afectados, jefes y jefas de hogar sin tierra, jóvenes rurales sin tierra, emigrantes que regresan, todos los cuales debe estar por debajo del umbral de pobreza como requisito. No obstante, el mecanismo mediante el cual las organizaciones campesinas e indígenas obtendrán la tierra y la redistribuirán entre sus miembros no queda definido, ni cómo se le dará prioridad a las mujeres dentro de esas organizaciones. Si bien el Estado debe continuar regularizando la tenencia de tierras, en la estipulación no se menciona la titulación conjunta de la tierra a parejas. Así pues, la Ley de Tierras no pasa, en muchos sentidos, de las buenas intenciones enunciadas en la constitución de 2008 con respecto a la promoción de la igualdad de género, por lo que en gran medida se refleja la ausencia de un movimiento de mujeres rurales fuerte y autónomo que exija su derecho a la tierra.

### **EL LOGRO DEL DERECHO DE LA MUJER A LA TIERRA EN LA PRÁCTICA**

Como hemos visto, en los cuatro países los gobiernos progresistas fortalecieron considerablemente el derecho formal de la mujer a la tierra. Ahora pasemos al alcance e implementación de estas reformas para valorar hasta qué punto han sido equitativas en cuanto al género.

#### **BRASIL**

Más de 80 millones de hectáreas han pasado a manos del sector reformado en Brasil desde 1979, alrededor de un cuarto de la tierra cultivable del país<sup>10</sup>. Como muestra la Tabla N° 1, casi la mitad del estimado de 1,1 millones de personas se han beneficiado de la redistribución de la tierra expropiada en unos 5486 asentamientos de reforma agraria. La mayor área, aproximadamente el 65% del total, consiste en tierras nacionales que se han regularizado y asignado para conformar nuevos asentamientos o para beneficiar a agricultores que ya tenían derechos de usufructo, lo cual corresponde al 29% del total de familias beneficiadas. El “reconocimiento” se refiere a los esfuerzos de reforma agraria, llevados a cabo de un modo descentralizado en los diferentes Estados de Brasil bajo la jurisdicción de estos; este modo representa el tercero más grande en términos tanto de familias beneficiadas como

---

10 Según el Censo Agrícola de 2006, Brasil tiene unas 330 millones de hectáreas de tierras cultivables (Fernandes, 2013); sin embargo, no todas las tierras afectadas por la reforma necesariamente lo son, ya que puede incluir también bosques y otras tierras no aptas para la agricultura.

áreas agrícolas. Una parte menor de la tierra se había obtenido mediante la compra o la donación, o está en alguna fase del proceso de regularización.

**Tabla N° 1**

Brasil. Asentamientos de reforma agraria por forma de adquisición de la tierra, 1979-2013

Forma	N° de proyectos	%	Familias beneficiadas	%	Área (ha)	%
Expropiación	5.486	61	527.560	49	19.954.180	25
Regularización	1.307	15	312.974	29	52.791.308	65
Compra	525	6	53.659	5	1.579.364	2
Reconocimiento	1.200	13	91.859	9	3.328.073	4
Donación	134	1	15.384	1	435.844	1
En adquisición	305	3	68.458	6	3.187.163	4
Total	8.957	100	1.069.894	100	81.275.932	100

Fuente: Mançano Fernandes (2013: Tabla 1), basado en DATALUTA.

La Tabla N° 2 muestra los logros de la reforma de 1985 a 2014 por periodo presidencial e ilustra que tanto el gobierno de Cardoso como el de Lula emprendieron significativos esfuerzos, cada uno de los cuales asentó un promedio de más de cincuenta mil familias por año durante sus respectivos mandatos. Según esta información, el número de asentamientos de reforma agraria creados y de familias beneficiadas fue un poco mayor en el periodo de Cardoso. Sin embargo, de acuerdo con fuentes gubernamentales, durante el mandato de Lula unas 614.000 familias se beneficiaron (INCRA, 2010), una cifra sustancialmente mayor que la reportada por DATALUTA, la organización de la sociedad civil, tal como se muestra en la Tabla N° 2. Además, las cifras oficiales indican que mucha más tierra fue reformada durante el periodo de Lula (48,3 millones ha) que en el de Cardoso (21,1 millones ha) (Ibíd.). Probablemente esto se debe al programa de regularización y titulación, el cual comenzó con Lula y podría explicar una buena parte de los beneficiarios durante su gobierno (Welch y Sauer, 2015). Con el gobierno de Lula, no obstante, la calidad de la reforma mejoró, dada la variedad de programas sociales y productivos que se crearon en esos años en apoyo a los asentamientos de reforma agraria, así como a la agricultura familiar en sentido general.

**Tabla N° 2**  
Brasil. Beneficiarios de la reforma agraria por periodo, 1985-2014

Periodo	N° de asentamientos de reforma agraria	N° de familias beneficiadas	N° promedio de familias beneficiadas por año	N° promedio de familias por asentamiento
1985-1994	867	145.194	14.519	167,5
1995-2002 (F. H. Cardoso)	4.308	461.503	57.688	107,1
2003-2010 (Lula da Silva)	3.608	422.808	52.851	117,2
2011-2014 (D. Rousseff)	512	39.136	9.784	76,4
Total	9.295	1.068.641		

Fuente: Compilado de DATALUTA (2015).

Hubo una fuerte caída en el ritmo de la reforma agraria durante el primer mandato de la presidenta Dilma Rousseff, con menos de 10.000 familias ubicadas en asentamientos de reforma agraria por año. El interés primordial de su gobierno fue mejorar las condiciones en dichos asentamientos, así como garantizar un mejor desempeño de la agricultura y mayores ingresos a los beneficiarios (MDA, 2015). Sin embargo, esta estrategia no apaciguó a los movimientos sociales rurales, dada la demanda continuada de la tierra. A mediados de 2016, unas 90.000 personas vivían en campamentos organizados por el MST, a la espera de que se les otorgaran tierras (MST, 2016).

Un cambio fundamental entre los gobiernos de Lula y Cardoso fue el aumento de la proporción de mujeres que se beneficiaron directamente gracias a la reforma. Mientras que el Censo de la Reforma Agraria de 1996-1997 había revelado que las mujeres constituían solo el 13% de los beneficiarios, esta proporción aumentó al 31,5% durante los primeros cinco años del gobierno de Lula, cuando la adjudicación conjunta devino obligatoria (Tabla N° 3). No fue hasta 2007 que se les dio prioridad a las jefas de hogar, por lo que presumiblemente el aumento de la proporción de mujeres beneficiadas en este período se debió ante todo a la adjudicación conjunta.

**Tabla N° 3**  
Brasil. Beneficiarios de la redistribución de la tierra por sexo

Periodo	Mujeres	Hombres	Total
1996-1997 (Censo de asentamientos de reforma agraria)	19.905 12,6%	135.011 85,6%	157.757* 100%*
2003-2007**	141.415 31,5%	307.539 68,5%	448.954 100%

Notas y fuentes:

\* Hubo ausencia de información por sexo en 1,6%, por lo que el total no se suma al 100%. Deere (2003: Tabla N° 2).

\*\* Calculado por la autora basándose en Butto y Hora (2008: Tabla N° 1).

Lamentablemente, desde entonces no se ha publicado ninguna información sistemática sobre la proporción de mujeres beneficiadas. Parte del problema es que las cifras publicadas con mayor frecuencia se refieren al número de familias beneficiadas, mientras que la adjudicación conjunta requiere un sistema de contabilidad diferente, centrado en los nombres incluidos en la documentación; además, a veces solo se informa una cifra anual y la información es incompleta. Por ejemplo, Hora y Butto (2014: 30) informan que en 2013 las mujeres constituían el 72% de los registrados como nuevos beneficiarios, en comparación con el 24% en 2003, pero no ofrecen el número total de beneficiarios. Con respecto a las familias beneficiadas, en 2013 los hogares encabezados por mujeres representaban el 23% en comparación con el 13% en 2003. Además, el MDA (2015: 63) se refiere a 69.290 mujeres a las que se les otorgó el derecho a la tierra en el período 2011-2014 (presumiblemente con títulos individuales o conjuntos), pero luego informa que esto corresponde al 70% del total de 100.600 familias beneficiadas. Esto implicaría que todas las mujeres que se beneficiaron eran jefas de hogar, lo cual es incongruente, dado que las regulaciones exigen la adjudicación conjunta a parejas. Por lo tanto, la información presentada en la Tabla N° 3 es incompleta, aunque la evidencia sugiere que la proporción de beneficiarias continuó aumentando durante el gobierno de Rousseff.

El enfoque de las políticas de igualdad de género del MDA se ha ampliado más allá del acceso a la tierra durante la última década, al centrarse en las condiciones previas para que las mujeres sean beneficiadas con la reforma, así como en mejorar el acceso de las mujeres a los otros recursos que necesitan para tener éxito como agricultoras en los asentamientos, tales como infraestructura, créditos, capacitación y servicios de mercadeo<sup>11</sup>. El programa de documentación de las

11 Otros programas de apoyo a la inclusión de género incluyen el Crédito Especial para Mujeres: Mujeres PRONAF (iniciado en 2003-2004); Asistencia Técnica Secto-

mujeres rurales fue un gran éxito, con 1,35 millones de mujeres que obtuvieron unos 2,7 millones de documentos entre 2004 y 2014<sup>12</sup>. Estos documentos son necesarios no solo para ser beneficiario de la reforma agraria, sino también para participar en una amplia variedad de programas sociales, incluidos el programa de transferencias monetarias condicionadas y el sistema de seguridad social. La documentación fue, pues, medular en la agenda de inclusión social del PT en todas sus dimensiones. Entre las iniciativas del gobierno de Rouseff se encontraba la incorporación del género como tema transversal en los programas estatales, incluido el uso de cuotas para mujeres, como en el programa público de adquisición de alimentos que apoya a los beneficiarios de la reforma agraria y a pequeños agricultores (Hora y Butto, 2014). Con la destitución de Rouseff en 2016 y el cierre del MDA, todos estos programas han terminado.

### **BOLIVIA**

La implementación de la Ley de Reconducción Comunitaria por parte de Morales se inició en 2007 y, desde entonces, se han logrado muchos más avances que en los diez años previos de la Ley INRA. Alrededor del 94% de los 391.685 títulos expedidos y el 69% de la tierra regularizada hasta 2014 ha tenido lugar desde 2007 (Colque et al., 2016: tablas 12 y 13). El objetivo es regularizar cerca de 106,8 millones de hectáreas (97% de la superficie terrestre de Bolivia) y la Tabla N° 4 muestra el estado de estos esfuerzos, así como la distribución de los beneficiarios de la titulación por tipos. El mayor número de títulos se ha otorgado a pequeñas propiedades (96%), mientras que la mayoría de las tierras regularizadas han sido tituladas colectivamente, ya sea a las TCO (56%) o a otras posesiones comunales (23%).

---

rial para la Mujer (iniciada en 2005); el Programa de Organización Productiva para la Mujer Rural (iniciado en 2008); y el Crédito Especial para Mujeres en la Reforma Agraria (iniciado en 2008).

12 Ver “Documentação das Trabalhadoras Rurais”, enero de 2015, disponible en <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/dpnr-doc/sobre-o-programmea>>.

**Tabla N° 4**  
Bolivia. Regularización de la tierra por tipo de propiedad, 1996-2014

	N° de títulos	Distribución porcentual	Hectáreas	Distribución porcentual	Distribución total (%)	Ha/título
Tierras tituladas (total), de las cuales:	391.685	100	40.786.475	100	38,2	
<i>Pequeña propiedad</i>	377.802	96,5	3.852.050	9,4		10,2
<i>Mediana</i>	3.148	0,8	1.667.651	4,1		529,8
<i>Empresas</i>	1.374	0,3	3.091.530	7,6		2.250,0
<i>Comunal</i>	8.921	2,3	9.176.971	22,5		1.028,7
<i>TCO</i>	440	0,1	22.998.273	56,4		52.268,8
Tierras estatales regularizadas			24.542.520		23,0	
Área en proceso			26.867.679		25,2	
Área no procesada aún			14.555.048		13,6	
<b>Total</b>			<b>106.751.722</b>		<b>100%</b>	

Fuente: Compilado de Colque et al. (2016, Tabla N° 14).

La reserva potencial que se puede redistribuir a nuevos propietarios consiste en las tierras estatales que han sido regularizadas, menos la cantidad que no está sujeta a la redistribución debido a restricciones legales, como las retenidas en áreas protegidas (parques nacionales, concesiones forestales o reservas, etc.). Hasta 2015, 25,4 millones de hectáreas habían sido regularizadas como tierras estatales, con 7,5 millones disponibles para su redistribución. De esta última cifra, ya se han redistribuido un total de 2,6 millones de hectáreas, con 5 millones aún pendientes (INRA, 2016). La cantidad de tierras estatales regularizadas continúa expandiéndose a través del proceso de reversión (cuando se descubre que una finca se basa en documentación u ocupación ilegal, o si se mantiene a los trabajadores en condiciones serviles o no cumple con su función socioeconómica). Si las tierras han sido objeto de una disputa de límites con una TCO o una comunidad, entonces estas se adjudican a favor de estas últimas. Si no son reclamadas, estas tierras están disponibles para un nuevo asentamiento de reforma agraria. Según Colque et al. (2016), muy pocos de estos nuevos asentamientos han sido creados.

La vasta mayoría de los campesinos que se han beneficiado del proceso de regularización lo han hecho porque los terrenos que ya

poseían o que tenían en usufructo han sido formalmente reconocidos con títulos de propiedad fiables, no a través de la redistribución de la tierra. Colque et al. (2016) consideran que la mayor debilidad de la reforma es la exclusión de los campesinos sin tierra, procedentes de las zonas donde la presión por la tierra es severa (el altiplano y valles), del acceso a ella en las regiones orientales del país<sup>13</sup>. Esto es importante a tener en cuenta al considerar hasta qué punto las mujeres campesinas se han beneficiado con la reforma.

En sus informes anuales, el INRA presenta frecuentemente una estadística global sobre la composición por género de los beneficiarios de la reforma: para el período 1996-2015, el 46% de los beneficiarios han sido mujeres, 53% hombres y 1% “personas jurídicas” (TCO, comunidades o empresas) (INRA, 2016: 41). Sin embargo, es difícil conciliar estas cifras con los números reportados en la Tabla N° 4, ya que la información no se reporta por el tipo de título, individual versus conjunta. Las estimaciones de la Tabla N° 5 de títulos de tierras que se han distribuido a “personas naturales” —que en gran medida consistirían en títulos a propiedades ya existentes, pequeñas y quizás medianas— se han construido a partir de diversas fuentes. La tabla muestra que bajo el gobierno del MAS la proporción de títulos emitidos a parejas ha aumentado significativamente en comparación con el período anterior. Los años 2011-2014 fueron particularmente inclusivos con respecto a la mujer, coincidiendo con el período en el que la gran mayoría de los pequeños agricultores pasaron por el proceso de regularización. Por lo tanto, en general, los títulos conjuntos a parejas representan el 81% de los expedidos, a mujeres solas el 7% y a hombres solos el 12%.

---

13 Kay y Urioste (2007: 71) estiman que para satisfacer la demanda se necesitarían aproximadamente 5 millones de hectáreas en las tierras bajas orientales para asentar a unas 100.000 familias sin tierra.

**Tabla N° 5**  
Bolivia. Beneficiarios del proceso de titulación de la tierra por sexo  
(personas naturales), 1996-2014

Periodo		Mujeres	Hombres	Parejas	Total
1996-2005	N°	4.125	14.110	6.511	24.746
	%	16,7	57,0	26,3	100
2006-2010	N°	32.060	49.319	51.346	132.725
	%	24,1	37,2	38,7	100
2011-2014	N°	65.731	111.285	1.106.902	1.283.918
	%	5,1	8,7	86,2	100
Total	N°	101.916	174.714	1.164.759	1.441.389
	%	7,1	12,1	80,8	100

Fuente: Cálculos de la autora basados en INRA (2009), Ramírez Carpio (2010: Tabla N° 1) y Gonzales (2016: Gráfica 2).

La información sobre el total de hectáreas tituladas por el tipo de beneficiario —solo disponible para 2006-2009 (los primeros años del gobierno del MAS)— nos permite explorar posibles desigualdades de género en el proceso. Como muestra la Tabla N° 6, los datos sobre el número promedio de beneficiarios por título prueban que los títulos individuales, ya sea a hombres o a mujeres, incluyen a veces a más de una persona, pero del mismo sexo, como la madre y la hija o el padre y el hijo. Del mismo modo, este análisis revela que a menudo los títulos conjuntos incluyen a otras personas, más allá del esposo y la esposa, dado que el número promedio de beneficiarios por título es 2,4. Esto implica que no es infrecuente que un hijo o hija sea incluido/a junto con una pareja en estos títulos conjuntos. Así pues, para llegar a una cifra global de beneficiarios por sexo, no se puede simplemente suponer que las mujeres son la mitad de los beneficiarios de estos títulos conjuntos<sup>14</sup>.

14 Lamentablemente, no podemos discernir la metodología que sigue el INRA para calcular su cifra global de beneficiarios por sexo.

**Tabla N° 6**

Bolivia. Beneficiarios de la titulación de la tierra, número de títulos y área titulada por sexo (personas naturales), 2006-2009

	Mujeres	Hombres	Parejas	Total
N° de beneficiarios	23.776	37.787	87.861	149.424
N° de títulos	22.332	35.036	36.565	93.933
Beneficiarios por título	1,06	1,08	2,40	1,59
N° de ha	259.162	942.625	670.482	1.872.269
Ha/beneficiario	10,90	24,95	7,63	12,52
Ha/título	11,60	26,90	18,34	19,93

Fuente: Compilado de Porter (2015: Tabla N° 4-3), basándose en INRA (2010).

Particularmente digno de mención, es que, ya sea considerando el área titulada por beneficiario o por título, la cantidad de tierra titulada a los hombres es siempre más del doble que la que se les otorga a las mujeres. Así, una de las principales desigualdades de género en el proceso de regularización es que reproduce anteriores desigualdades de género. Si las mujeres han heredado menos tierra o no han podido comprarla tanto como los hombres, tendrán menos tierras a ser regularizada y, en consecuencia, los resultados serían desiguales. La titulación conjunta a parejas, por supuesto, es un mecanismo compensatorio progresista en cuanto al género, precisamente donde la herencia ha sido ante todo a favor del hombre, ya que la tierra es titulada conjuntamente, incluso si se adquiere a través de la herencia masculina.

Los títulos de las TCO y los grupos comunales se expiden colectivamente (a la persona jurídica), con su posterior redistribución determinada a través de procesos internos, según las prácticas tradicionales. Dada su relativa autonomía, no se aplican las normas estatales que rigen la igualdad de género y la no discriminación (Colque y Soria, 2014). En el caso de las TCO, ha habido una tendencia a incluir a todos los miembros de las familias indígenas en estas listas, independientemente de su edad, a fin de esgrimir argumentos más sólidos en defensa de la cantidad de tierra que se les debe entregar. Colque et al. (2016: Tabla 15) calculan que, hasta este recuento, unas 494.414 personas se han beneficiado. Sin embargo, incluso si las mujeres son incluidas en las listas de la comunidad, esto no quiere decir que participen en la toma de decisiones en relación con el uso de la tierra. Colque y Soria (2014) sugieren que en la región amazónica estas estructuras son bastante patriarcales. Aunque las mujeres participan en la mayoría de los aspectos de la producción, la agricultura se considera un dominio masculino y los hombres representan el hogar en los

debates de la comunidad sobre la asignación de tierras. Además, no fue hasta 2007 que las mujeres indígenas de la Amazonia se unieron para formar su propia asociación nacional, la Confederación Nacional de Mujeres Indígenas de Bolivia (CNAMIB) (González, 2016). No sabemos si las mujeres indígenas organizadas en esta región han planteado la cuestión de sus derechos a la tierra.

Los grupos comunales, la mayoría de los cuales se encuentra en las zonas altas, tienden a incluir solo a los jefes de familia en las listas de miembros de la comunidad. Según Colque y Soria (2014), en los últimos años ha habido una tendencia hacia la inclusión tanto del esposo como de la esposa en ciertos casos, como en comunidades con fuerte emigración masculina. La participación de las mujeres en las estructuras de gobierno de la comunidad también ha crecido con el aumento de los hogares encabezados por mujeres. Sin embargo, sigue siendo la excepción y no la regla que las mujeres sean elegidas para ocupar cargos de liderazgo y ejercer autoridad en áreas como la asignación de tierras.

En resumen, si bien el gobierno ha realizado importantes avances en la recopilación de datos desglosados por sexo, sus informes siguen siendo deficientes para poder analizar plenamente las dimensiones de género en el proceso de titulación de tierras. La evidencia sugiere que el gobierno del MAS ha asumido seriamente el imperativo de incluir a las mujeres en el proceso de regularización y que con el tiempo las mujeres han sido una parte creciente de los beneficiarios entre las personas naturales tituladas, ya sea de manera individual o conjunta. Es difícil juzgar hasta qué punto se han beneficiado, como género, de la asignación de tierras a grupos comunitarios o a las TCO, más allá del beneficio colectivo de sus hogares, que tienen acceso seguro a mayores cantidades de hectáreas que en el pasado.

## VENEZUELA

La implementación de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2001 se centró inicialmente en tierras estatales no reclamadas y latifundios que se habían constituido ilegalmente a través de la usurpación de terrenos del Estado. Una enmienda de 2005 facilitó la expropiación de las tierras que no cumplían una función social. La Tabla N° 7 presenta los logros de la reforma de 2003 a 2013 y muestra que, para esa fecha, se habían recuperado 6,3 millones de hectáreas del sector privado porque no podía proveer el título legal y / o fueron expropiadas por no cumplir una función social, tierras denominadas colectivamente “rescatadas”. Según el Censo Agrícola Nacional de 2007, Venezuela tenía 27 millones de hectáreas de tierras cultivables (PROVEA, 2011), por lo que la cantidad de tierra rescatada hasta 2013

representa casi una cuarta parte de esas tierras cultivables, un logro bastante impresionante. Se ha regularizado una mayor cantidad de tierra, 10,1 millones de hectáreas; es decir, se ha revisado la situación jurídica y se ha confirmado la propiedad o se ha asignado la tierra a nuevos beneficiarios.

**Tabla N° 7**  
Venezuela. Logros de la reforma de la tierra, 2003-2013

Total de hectáreas recuperadas	Total de hectáreas regularizadas	Número de cartas agrarias expedidas	Número de declaraciones de permanencia	Número de títulos de adjudicación
6.347.379	10.164.553	117.224	52.876	80.200

Fuente: PROVEA (2014: Tabla N° 2), a partir de los datos facilitados por el Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información.

Los beneficiarios de la reforma reciben uno de los tres tipos de instrumentos o documentos agrarios: cartas agrarias, declaraciones de permanencia y títulos de adjudicación. En la primera década de la reforma, la mayoría de los trabajadores sin tierra que se beneficiaron de la redistribución, la obtuvieron ocupando los terrenos designados al sector reformado, conocidos como Fundos Zamoranos; estos, a su vez, se organizaron en cooperativas u otras formas asociadas de producción. El primer paso en la regularización fue la emisión de las cartas agrarias que concedían derechos de usufructo colectivo y temporal a la tierra hasta que se pudiera certificar el estatus legal de la finca. El segundo paso fue la concesión de una declaración de permanencia, una vez que se hubo resuelto cualquier disputa legal y se consolidó la nueva unidad productiva. Como muestra la Tabla N° 7, se han emitido muchas más cartas agrarias que declaraciones de permanencia, debido tal vez a la continua inestabilidad de los Fundos Zamoranos.

Los títulos de adjudicación se refieren a los títulos de propiedad definitivos. Con estos, la tierra no se puede vender, aunque se puede legar a los descendientes. Alrededor de 80.200 de estos títulos habían sido emitidos a finales de 2013. Estos beneficiarios incluyen los campesinos que ocupaban tierras estatales, cuyos derechos de usufructo han sido formalmente reconocidos, así como los arrendatarios que han solicitado los títulos de los terrenos previamente arrendados o contratados en aparcería.

Es difícil estimar el número de beneficiarios con un grado de precisión, ya que esta información no es proporcionada por el Instituto Nacional de Tierras (INTI) de manera sistemática y las estimaciones varían según diferentes fuentes. De acuerdo con Wilpert (2006), al final

del primer año de reforma agraria, 2004, se beneficiaron alrededor de 130.000 familias. Enríquez (2013) informa que para 2009 había 180.000 familias beneficiadas. PROVEA (2011) cita fuentes gubernamentales que anuncian que solo entre 2003 y 2010 se beneficiaron unas 157.000 familias. Ninguna de estas fuentes distinguió a los beneficiarios según el tipo de derechos a la tierra o los documentos recibidos ni su sexo.

Desde el anuncio de la Gran Misión Agro Venezuela (GMAV) en 2011, la reforma agraria ha comenzado a privilegiar las fincas estatales, conocidas como Unidades de Producción Socialistas, en vez de la formación de cooperativas. Esto coincide con el período durante el cual Chávez quedó incapacitado y el control gubernamental pasó a manos de su vicepresidente, y finalmente sucesor, Nicolás Maduro. Según Enríquez y Newman (2016), el GMAV avizora un cambio de objetivo en la reforma agraria, esto es, el paso de la soberanía a la seguridad alimentaria, debido en parte a la escasez de alimentos de los últimos años y a la dificultad de consolidar cooperativas de producción exitosas en los Fundos Zamoranos. Las fincas expropiadas en esta nueva fase tienden a ser granjas capitalistas que funcionan con obreros asalariados; al parecer, bajo administración estatal, no hay muchos cambios.

Entre los factores que me llevan a afirmar que la información básica recopilada sobre los beneficiarios posiblemente no les exija declarar su sexo, está el hecho de que se han lanzado llamamientos para que el país lleve a cabo un censo de mujeres dedicadas a la agricultura para visibilizarlas en la reforma agraria (Noticias CIARA, 2016). No obstante, hay algunas indicaciones de que las mujeres han participado activamente en el proceso de reforma agraria. Por ejemplo, un estudio del Fundo Zamorano Alejandro de Humboldt en el Estado de Monagas, una finca de 5000 hectáreas organizada en 2008 en 14 cooperativas, reveló que las mujeres representaban poco más de un tercio de los miembros de las cooperativas (Sintjago, 2009). Además, las mujeres suelen aparecer en publicaciones, como en *Surco Zamorano* (el boletín informativo del INTI), y en videos sobre la evolución de la reforma agraria. Sin investigaciones adicionales es imposible, sin embargo, evaluar hasta qué punto la reforma ha cumplido con su propósito de incluir las mujeres de forma equitativa.

## ECUADOR

Aunque la nueva ley de tierras de Ecuador no fue aprobada hasta 2016, el gobierno de Correa comenzó a implementar su programa, el Plan Tierras, poco después de la aprobación de la Constitución de 2008. Estas iniciativas ahora están coordinadas por una nueva subsecretaría de tierras y reforma agraria en el Ministerio de Agricultura, MAGAP. En 2009 se creó un Fondo de Tierras, constituido principal-

mente por propiedades que habían pasado a manos del Estado a raíz de las quiebras de la crisis financiera de 1999-2000, y los esfuerzos de redistribución comenzaron en 2010. Los criterios que se han seguido en cuanto la selección de beneficiarios son similares a los incorporados en la Ley de Tierras de 2016, en primera instancia: que la tierra sea adjudicada de manera colectiva a asociaciones campesinas debidamente reconocidas, con prioridad para las jefas de hogar, los jóvenes y los jefes pobres<sup>15</sup>. Una resolución interna de 2014 (Resolución N° 002) aclaró que para que las asociaciones se beneficiaran de la redistribución deberían tener al menos un 30% de miembros mujeres.

Durante el año 2012, el MAGAP lanzó su Proyecto de Legalización Masiva de la Tierra, un programa descentralizado para resolver las reclamaciones sobre tierras estatales y conceder títulos a quienes carecen de ellos, el cual ha de “incorporar una perspectiva de género” (MAGAP, 2012). De conformidad con la Resolución N° 001 de marzo de 2011, esta disposición se aplicaría exigiendo que ambos miembros de una pareja casada o en unión consensual firmaran el formulario de solicitud; además, ambos están obligados a presentar sus respectivos carnés de identidad y certificados de votación<sup>16</sup>. Un elemento aparte de este programa se centra en otorgar títulos de propiedad a las comunidades ancestrales que todavía carecen de ellos. En 2016, el programa de redistribución y los proyectos de titulación se combinaron en el proyecto de Acceso a la Tierra y Legalización Masiva (ahora denominado “Plan Tierras”).

Los logros del programa combinado hasta la fecha se presentan en la Tabla N° 8 y muestra que las actividades de regularización han menguado los esfuerzos de redistribución. Estos han sido muy escasos, con solo 60.100 hectáreas y 11.081 beneficiarios. Las mujeres representan el 33% de los beneficiarios, lo cual confirma que el MAGAP está aplicando su directriz de que las asociaciones que reciben tierras estén compuestas por al menos un 30% de mujeres. Las mujeres beneficiarias incluyen tanto jefas de hogar solas como mujeres casadas que representan a sus hogares<sup>17</sup>.

---

15 Ver <<http://balcon.magap.gob.ec/pruebas/index.php/tierra-y-riego/plan-tierras>> acceso 10/10/2016.

16 Ver <<http://balcon.magap.gob.ec/pruebas/index.php/tierra-y-riego/legalizacion-masiva-de-tierra>> acceso 10/10/2016.

17 Entrevista con funcionarios del Plan Tierra, MAGAP, Quito, 14 de noviembre de 2016. Todavía se están redactando los reglamentos de implementación de la Ley de Tierras de 2016 y uno de los puntos de discusión es si solo puede haber un beneficiario por hogar o, en el caso de parejas casadas, si ambos pueden ser beneficiarios si son miembros de la asociación.

**Tabla N° 8**  
Ecuador. Logros del programa de tierras del gobierno de Correa, 2010-2016

Tipo	Hectáreas*	Beneficiarios	Porcentaje de mujeres
Titulación de la tierra (personas naturales)	1.100.160	245.679*	S/I
Titulación de la tierra (comunidades ancestrales)	587.889	19.981**	46,7**
Redistribución de la tierra	60.100	11.081**	33,4**

Notas y fuentes

S/I: Sin información.

\* Hasta abril de 2016. <<http://www.slideshare.net/PresidenciaEc/ec-470-plan-tierras>>.

\*\* Hasta septiembre de 2016. MAGAP, comunicación personal con la autora, 19 de octubre de 2016.

Con respecto a los esfuerzos de titulación, las comunidades ancestrales han recibido títulos colectivos de más de medio millón de hectáreas, beneficiando a casi 20.000 personas, de las cuales el 47% son mujeres. Un requisito de este programa es que todos los miembros adultos de la comunidad estén incluidos en la lista de beneficiarios, lo cual explica la gran proporción de mujeres. Hasta la fecha, se han expedido 245.679 títulos de propiedad a personas naturales, que suponen más de un millón de hectáreas. Desafortunadamente, la información sobre el número y el sexo de los beneficiarios por título aún no está incluida en la base de datos del proyecto. Sin embargo, mi análisis de los documentos que se expiden sugiere que, en el caso de las parejas, ambos nombres están incluidos en el título<sup>18</sup>.

En resumen, la evidencia muestra que, a pesar de la falta de un fuerte movimiento de mujeres rurales, el gobierno de Correa está implementando las medidas de equidad de género previstas en la constitución de 2008 en Ecuador. El hecho de que la información estadística siga siendo deficiente probablemente se debe a la falta de existencia de una unidad de género dentro del MAGAP para actuar como un celoso guardián. Por otra parte, bajo el gobierno de Correa, la maquinaria de la mujer dentro del Estado en general se ha debilitado considerablemente, lo cual refleja también cuánto se ha fragmentado el movimiento de mujeres en dicho país en los últimos años. Los deplorables esfuerzos en la redistribución son claramente un reflejo de la falta de voluntad política del gobierno de Correa para priorizar la reforma agraria y la soberanía alimentaria por encima

18 El documento que he examinado es la *Providencia de Adjudicación*, puesto a mi disposición en MAGAP el 14 de noviembre de 2016.

de los intereses agro-exportadores y de su estrategia de “divide y vencerás” respecto de los movimientos sociales rurales (Goodwin, 2017; Daza y Santellana, 2016).

## **DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES**

Estas cuatro experiencias de reformas agrarias en su segunda oleada bajo gobiernos progresistas a principios del siglo XXI difieren en formas significativas. Mientras Chávez, Lula, Morales y Correa llegaron todos al poder prometiendo reformas agrarias profundas e integrales, el alcance de estos esfuerzos ha variado. El logro común más significativo ha sido con respecto a la regularización de la tenencia de la tierra. Pero mientras que en Ecuador esta solo ha implicado esfuerzos de titulación, en Bolivia, Brasil y Venezuela, también ha incluido la identificación de terrenos nacionales desocupados, así como de los que han sido usurpados ilegalmente en los latifundios, y han sido incorporados al sector reformado para su posible redistribución. Los tres últimos países también han expropiado tierras ociosas en grandes propiedades que no sirven a un interés social. Como reformas redistributivas, Brasil y Venezuela han logrado relativamente más que Bolivia o ciertamente más que Ecuador.

Si bien una cantidad significativa de tierra se ha recuperado de los latifundios en Venezuela, el número de beneficiarios con derechos relativamente seguros como resultado de la reforma parece extremadamente modesto. Bolivia ha llevado a cabo fundamentalmente un programa masivo de regularización, el cual atiende la infinidad de reclamaciones territoriales superpuestas y los títulos obtenidos ilegalmente. Sin duda, la reforma ha fortalecido las formas colectivas de propiedad, tanto las TCO como las comunales, reconociendo reclamaciones históricas y redistribuyendo la tierra a su favor. Sin embargo, pocos nuevos asentamientos de reforma agraria se han creado para atender la demanda por parte de los campesinos sin tierra de las regiones altas o de aquellos que se han asentado en la región oriental del país. En este sentido, el aspecto redistributivo de la reforma parece limitado. En Ecuador, los esfuerzos de reforma agraria aún están por comenzar en realidad.

¿Hasta qué punto, entonces, estos resultados están relacionados con el papel que desempeñan los movimientos sociales rurales y su relación con el Estado? Tanto en Brasil como en Bolivia, los movimientos sociales rurales han desempeñado claramente un papel decisivo para situar la reforma agraria en la agenda política e impulsarla en la práctica. Sin embargo, lo han hecho en relaciones muy diferentes con el Estado. En Brasil, el MST y la CONTAG desempeñaron un papel fundamental en el establecimiento del ritmo de las expropiaciones bajo el

gobierno de Cardoso a través de las ocupaciones de la tierra. También formaron parte de la coalición que llevó a Lula y al PT al poder. Sin embargo, bajo el gobierno de Lula, el ritmo de las expropiaciones fue más limitado, ya que su gobierno trató de conciliar la dependencia del país de las agro-exportaciones con el compromiso con la agricultura familiar. Si bien los movimientos sociales rurales tuvieron éxito en la formulación de las políticas de apoyo a los asentamientos de reforma agraria, lo fueron mucho menos con respecto a su ritmo y, al final, el gobierno se centró ante todo en la regularización de la tierra.

En Bolivia, los movimientos sociales rurales han sido la columna vertebral del MAS de Morales y han desempeñado papeles claves en el diseño de la nueva legislación y en su implementación. Sin embargo, esta fusión también puede ser un factor en la limitación de su pleno potencial redistributivo, dado el modelo más amplio de desarrollo perseguido por el gobierno de Morales, el cual ha tenido que ajustarse a los intereses agroexportadores y ha impedido una significativa expropiación de tierras para el interés social.

En Ecuador, aunque la CONAIE había sido protagonista de los esfuerzos de reforma agraria en décadas anteriores, su liderazgo fue disminuyendo por varias razones cuando Correa llegó al poder. Fueron las organizaciones afiliadas a CLOC / LVC las que merecen el reconocimiento por exigir la promesa de Correa de realizar una revolución agraria, la cual aún no se ha cumplido. En los debates de la nueva ley de tierras, todas estas organizaciones fueron fuertes partidarios de una reforma agraria integral —la cual limitaría el tamaño máximo permitido de las fincas— pero perdieron esta batalla debido a la alianza de Correa con el sector agroexportador y el hábil uso de estrategias de “divide y vencerás”. Finalmente, cuando Chávez llegó al poder en Venezuela, los movimientos sociales rurales eran débiles y estaban dispersos. En muchos aspectos, su resurgimiento se ha debido en gran medida a la reforma agraria. Sin embargo, no parecen ser una fuerza importante en la determinación de su dirección, en particular el movimiento actual hacia las fincas estatales.

De los cuatro países, solo Bolivia y Brasil tienen organizaciones de mujeres rurales que son fuertes y relativamente autónomas. En ambos países, los avances constitucionales y legislativos en el fortalecimiento de los derechos de la mujer a la tierra se deben en gran parte a sus esfuerzos, junto con los de las mujeres de las organizaciones rurales mixtas, en alianza con el movimiento de mujeres urbanas y las mujeres en el Estado. Cabe destacar que ambos países tenían oficinas de mujeres en sus respectivos ministerios, que supervisaban la implementación de la reforma. El hecho de que el marco jurídico progresista en cuanto al género haya dado lugar a una proporción cada vez

mayor de mujeres beneficiarias de las reformas se explica en gran medida por sus esfuerzos combinados, incluidos aquellos para superar los obstáculos a la incorporación de mujeres, como la necesidad de portar el carné de identidad, en un contexto donde las organizaciones de mujeres junto con las organizaciones mixtas formaron parte de la coalición de apoyo a sus respectivos gobiernos progresistas.

Por el contrario, en Ecuador y Venezuela, la voz de las mujeres rurales organizadas ha sido bastante ausente y no han sido ellas las principales actrices de los aspectos progresistas en cuanto al género de sus nuevas leyes de tierra. Generalmente, son las mujeres en el Estado y los respectivos partidos gobernantes, a menudo en alianza con el movimiento feminista, quienes han presentado una legislación progresista en cuanto al género. Sin embargo, en ausencia de un fuerte movimiento de mujeres rurales que reclame derechos a la tierra, ha habido poco seguimiento para garantizar el respeto a la legislación progresista en cuanto al género.

Es bastante desconcertante que la recopilación de datos por sexo y los informes sobre los beneficiarios de la reforma agraria sean todavía tan deficientes (e inexistentes en Venezuela). Los datos disponibles para Bolivia y Brasil sugieren que, en el marco de sus gobiernos progresistas, la proporción de mujeres beneficiarias ciertamente ha aumentado, en un contexto donde un número significativo de hogares rurales se ha beneficiado de sus respectivas reformas. Lo que esto significa en la práctica, por supuesto, en términos de los derechos efectivos de la mujer a la tierra —la capacidad de participar en las decisiones sobre el uso de la tierra y sus disposiciones— requiere una investigación más profunda.

Con respecto al debate de larga data sobre qué tipo de derechos sobre la tierra son preferibles para las mujeres (Agarwal, 2003; Jackson, 2003), mi análisis se hace eco de la advertencia de Razavi (2003), según la cual importa mucho el contexto. Como hemos visto, estos cuatro gobiernos progresistas han adoptado diferentes mecanismos de inclusión de las mujeres en sus reformas agrarias: Bolivia se ha concentrado en la titulación conjunta a parejas, Venezuela y Ecuador en la priorización de jefas de hogar como beneficiarias y Brasil en ambas, en dependencia del estado civil de la mujer. Las regulaciones brasileñas bajo el gobierno de Lula han sido las más inclusivas, ya que les ha garantizado a las mujeres el acceso a la tierra en los asentamientos de reforma agraria, con la forma de acceso en dependencia de su estado civil: conjuntamente con su cónyuge si son casadas o están en unión consensual e, individualmente, si son solteras, separadas, divorciadas o viudas, en un contexto donde los derechos a la tierra en general se asignan colectivamente.

La prioridad exclusiva a las jefas de familia, si bien es una importante medida de discriminación positiva —dada la exclusión que ellas enfrentaron en las reformas agrarias del pasado (Deere y León, 2001)— tiene la desventaja de ignorar los derechos a la tierra de la gran mayoría de las mujeres rurales adultas, las que forman parte de una pareja. En ninguno de estos países ha habido mucho debate, incluso entre las mujeres rurales organizadas, sobre si sería mejor para las mujeres casadas obtener el título de manera individual o conjunta. Esto se debe en gran parte al hecho de que el régimen marital imperante en América del Sur es la de comunidad parcial (participación en los gananciales o sociedad conyugal): toda tierra que se adquiera durante el matrimonio (con la excepción de las herencias) forma parte de la propiedad conjunta de la pareja. En el contexto de los hogares con derechos de usufructo a tierras estatales, la titulación conjunta a parejas es una garantía de que se respeten las disposiciones del código civil que rigen la distribución de bienes dentro del matrimonio, particularmente cuando este se disuelve. Así, al menos, fortalece la posición de resguardo de las mujeres en el caso de viudez, separación o divorcio, ya que se les garantiza la mitad de la propiedad como su *derecho de propiedad*. En el caso de viudez, este derecho es independiente de lo que sucede en términos de herencia del patrimonio del marido fallecido.

En el caso del programa masivo de regularización en Bolivia, la tierra es titulada en forma conjunta a parejas, independientemente de cómo se adquirió originalmente (Colque y Soria, 2014). Dado el sesgo de género en las prácticas de la herencia, los hombres son más propensos que las mujeres a heredar la tierra y llevarla al matrimonio. En la medida en que dicha tierra está siendo titulada conjuntamente a la pareja, en vez de manera individual (siguiendo el Código Civil), implica una redistribución de hombres a mujeres dentro del matrimonio. Wiig (2013) también mostró que esta práctica era el caso en el programa peruano de titulación.

Uno de los argumentos que respaldan la titulación conjunta de la tierra a parejas, independientemente de cómo se haya adquirido, es el reconocimiento del creciente papel de las mujeres como administradoras en la agricultura familiar, a menudo relacionadas con la migración masculina del campo. El fortalecimiento de los derechos de las mujeres a la propiedad en este contexto se considera un medio para fortalecer el sector de pequeños agricultores. No sabemos si esta práctica ha sido controvertida en Bolivia al aumentar los conflictos dentro de los hogares, una preocupación planteada por Jackson (2003). Pero tal vez el hecho de que la titulación a hombres individuales todavía predomina en relación con mujeres individuales como beneficiarios

y, en general, les son titulados parcelas más grandes, es muestra de la resistencia por parte de algunos hombres casados a la titulación conjunta (Colque y Soria, 2014).

Si la titulación conjunta por sí misma aumenta la autonomía económica de las mujeres ha sido un punto de desavenencia en la bibliografía sobre el tema. Colque y Sorio (2014), al tiempo que señalan que las relaciones de género dentro de los hogares y las comunidades están cambiando de manera más favorable para las mujeres (como la prevalencia de la toma conjunta de decisiones agrícolas), en general son bastante pesimistas y señalan que estos cambios se están llevando a cabo dentro de estructuras profundamente patriarcales en un contexto donde la agricultura familiar está en declive. Sin embargo, no analizaron el impacto preciso de la titulación conjunta. Un estudio a gran escala de los beneficiarios en este sentido en Perú, el cual comparó hogares similares que recibieron y no recibieron títulos conjuntos, reveló que la titulación conjunta tuvo un impacto positivo en la participación de las mujeres en la toma de decisiones del hogar, particularmente en las decisiones agrícolas (Wiig, 2013).

En Brasil, donde la adjudicación conjunta a parejas tiene lugar en una situación muy diferente a la de Bolivia (en los asentamientos de reforma agraria, donde la tierra es colectiva pero habitualmente cultivada por los hogares independientemente) la asignación conjunta les ha otorgado a las mujeres casadas derechos que no habrían tenido como cónyuge de un beneficiario. Como miembros de pleno derecho de los asentamientos de reforma agraria, no solo tienen acceso directo a los programas de fomento agrícola y desarrollo rural, los cuales se han redirigido hacia ellas, sino también voz y voto en las asambleas de los asentamientos, y participan en las decisiones en torno a las inversiones productivas y sociales. Un estudio sobre la toma de decisiones en el hogar entre las parejas de los asentamientos mostró que las mujeres que eran beneficiarias directas de la reforma tenían mayores probabilidades de participar en la mayoría de las decisiones del hogar de forma conjunta o autónoma en comparación con las mujeres cuyo único estatus en el asentamiento era el de cónyuge (Mardon, 2005). Además, bajo los regímenes de Lula y Rousseff, se desarrollaron programas específicos de discriminación positiva para asegurar la incorporación efectiva de mujeres miembros a estos asentamientos.

Así pues, lo que es particularmente preocupante en cuanto a la atención exclusiva a las jefas de hogar como beneficiarias en las reformas de Venezuela y Ecuador, es que, si en el caso de las parejas solo los maridos están en las listas de beneficiarios, esto deja a las mujeres en una situación vulnerable en caso de que se disuelva el hogar y, ciertamente, los excluye de la plena participación en los pro-

gramas de desarrollo agrícola dirigidos a la colectividad. Puede que Ecuador haya encontrado una salida en torno a este resultado, al permitir a cualquier cónyuge representar al hogar, en un contexto donde las mujeres desempeñan papeles más visibles como administradoras de parcelas, a menudo debido a la migración masculina y / o a la semi-proletarización.

Por último, con respecto a las implicaciones de la titulación colectiva de la tierra para las mujeres indígenas, si la intención de una reforma es promover la equidad de género, existe el riesgo de dejar la asignación interna de tierras a las costumbres tradicionales, como es el caso de Bolivia, dado el peso de las prácticas patriarcales. Uno de los aspectos más innovadores del caso ecuatoriano es la inclusión de la cláusula, en su constitución de 2008, de cómo la asignación interna de la tierra en los territorios indígenas no puede violar los derechos constitucionales de las mujeres. Esta cláusula puede ser la razón por la cual las mujeres ahora son casi la mitad de los beneficiarios de los recientes títulos colectivos. Sin embargo, si esto ha tenido un impacto sustancial en las costumbres y prácticas tradicionales dentro de estas comunidades, también requiere un estudio más profundo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agarwal, B. 1994 *A Field of One's Own. Gender and Land Rights in South Asia* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Agarwal, B. 2003 "Gender and Land Rights Revisited: Exploring New Prospects via the State, Family and Market" en *Journal of Agrarian Change*, 3 (1-2).
- Bottazzi, P. y Rist, S. 2012. "Changing Land Rights Means Changing Society: The Sociopolitical Effects of Agrarian Reforms under the Government of Evo Morales" en *Journal of Agrarian Change*, 12 (4).
- Burbano, E. 2005. "Logros y límites en la institucionalización del enfoque de género en el proceso de titulación de tierras del Estado", Tesis doctoral en Sociología y Ciencias Políticas (Quito: Universidad Central del Ecuador).
- Butto, A. y Hora, K. 2008 "Mulheres e reforma agrária no Brasil" en Lopes, A. y Butto, A. (eds.) *Mulheres na Reforma Agrária: A experiência recente no Brasil* (Brasilia: MDA) pp. 19-37.
- Colque, G. y Soria G., F. 2014 *Inclusión en contextos de exclusión: acceso de las mujeres campesinas e indígenas a la Tierra* (La Paz: Tierra).
- Colque, G.; Tinta, E. y Sanjinés, E. 2016 *Segunda Reforma Agraria: Una historia que incomoda* (La Paz: Tierra).

- Corrêa, D. y Borges, A. 2009 “Agrarian Reform as a Precondition for Development: The View of the Brazilian Landless Rural Workers Movement” en Deere, C. D. y Royce, F. S. (eds.) *Rural Social Movements in Latin America. Organizing for Sustainable Livelihoods* (Gainesville, FL: University Press of Florida).
- Daza, E. 2014 *Análisis del Proyecto de Ley Orgánica de Tierras Rurales Productivas. Elementos para el debate del modelo agrario* (Quito: Observatorio del Cambio Rural / Instituto de Estudios Ecuatorianos).
- Daza, E. y Santillana, A. 2016 *Todo lo que quiso saber sobre la Ley de Tierras Rural y Territorios Ancestrales y nunca le contaron* (Quito: Observatorio del Cambio Rural / Instituto de Estudios Ecuatorianos).
- Deere, C. D. 2003 “Women’s Land Rights and Rural Social Movements in the Brazilian Agrarian reform” en *Journal of Agrarian Change*, 3 (1 y 2).
- Deere, C. D. y León, M. 2001 *Empowering Women: Land and Property Rights in Latin America* (Pittsburgh: Pittsburgh University Press).
- Deere, C. D. y Royce, F. S. 2009 “Introduction. The Rise and Impact of National and Transnational Rural Social Movements in Latin America” en Deere, C. D. y Royce, F. S. (eds.) *Rural Social Movements in Latin America. Organizing for Sustainable Livelihoods* (Gainesville, FL: University Press of Florida).
- Enríquez, L. J. 2013 “The Paradoxes of Latin America’s ‘Pink Tide’: Venezuela and the Project of Agrarian Reform” en *The Journal of Peasant Studies*, 40 (4).
- Enríquez, L. J. y Newman, S. J. 2016 “The Conflicted State and Agrarian Transformation in Pink Tide Venezuela” en *Journal of Agrarian Change*, 16 (4).
- Giunta, I. 2014 “Food Sovereignty in Ecuador: Peasant Struggles and the Challenge of Institutionalization” en *The Journal of Peasant Studies*, 41 (6).
- González, C. 2016 “Estudio sobre políticas y herramientas relativas a la gobernanza de la tierra desde la perspectiva de las mujeres rurales en Bolivia” en International Land Coalition y miembros (eds.) *Experiencias de evaluación a partir de los criterios de género de la Global Land Tool Network en cuatro países de América Latina* (Bogotá: CINEP / PPP / ILC).
- Goodwin, G. 2017 “The Quest to Bring Land under Social and Political Control: Land Reform Struggles of the Past and Present in Ecuador” en *Journal of Agrarian Change*, 13 (3).

- Hora, K. y Butto, A. 2014 “Políticas públicas para mulheres rurais no contexto dos territórios da cidadania” en Butto, A.; Dantas, C.; Hora, K.; Nobre, M. y Faria, N. (eds.) *Mulheres Rurais e Autonomia. Formação e Articulação para Efetivar Políticas nos Territórios da cidadania* (Brasilia: MDA).
- INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) 2010 “Acesso à terra” en *Jornal. Publicação Especial do INCRA*, N° 2, diciembre.
- INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria) 2016 “Audencia pública de rendición de cuentas. Final Gestión 2015”, ponencia (Santa Cruz) febrero.
- INRA 2009 *La tierra tiene nombre de mujer. Equidad y género en el proceso de saneamiento de tierras* (La Paz: Presencia).
- INRA 2010 *La tierra vuelve a manos indígenas y campesinas. Cambia la estructura de la propiedad agraria* (La Paz.: INRA).
- Jackson, C. 2003 “Gender Analysis of Land: Beyond Land Rights for Women?” en *Journal of Agrarian Change*, 3 (4).
- Kay, C. y Urioste, M. 2007 “Bolivia’s Unfinished Agrarian Reform. Rural Poverty and Development Policies” en Akram-Lodhi, A. H.; Borras Jr., S. M. y Kay, C. (eds.) *Land, Poverty and Livelihoods in an Era of Globalization* (Londres: Routledge) pp. 41-79.
- MAGAP (Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca) 2012 “Legalización masiva de tierra”, 31 de octubre, disponible en <[www.agricultura.gob.ec/legalizacion-masiva-de-tierras](http://www.agricultura.gob.ec/legalizacion-masiva-de-tierras)>.
- Mançano Fernandes, B. 2013 “Re-peasantization, Resistance and Subordination: The Struggle for Land and Agrarian Reform in Brazil” en *Agrarian South: Journal of Political Economy*, 2 (3).
- Mardon, M. 2005 “Three Essays on Gender, Land Rights and Collective Action in Brazil’s Political Economy”, tesis doctoral, Departamento de Economía (Amherst: University of Massachusetts).
- McKay, B.; Nehring, R. y Walsh-Dilley, M. 2014 “The ‘State’ of Food Sovereignty in Latin America: Political Projects and Alternative Pathways in Venezuela, Ecuador and Bolivia” en *The Journal of Peasant Studies*, 41 (6).
- MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário) 2015 *12 anos de transformações, lutas e conquistas* (Brasilia: MDA).
- Monsalve S., S. 2006 “Gender and Land” en Rosset, P.; Patel, R. y Courville, M. (eds.) *Promised Land. Competing Visions of Agrarian Reform* (Oakland, CA: Food First).

- MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) 2016 “Com grandes ocupações de terra, MST exige reforma agrária”, disponible en <<http://www.mst.org.br/2016/08/02/com-grandes-ocupacoes-de-terra-mst-exige-reforma-agraria.html>>.
- Noticias CIARA 2016 “Pueblo productor se empoderó de Sección Nacional de la Agricultura Familiar”, 22 de abril, disponible en <[www.ciara.gov.ve/index.php/noticias](http://www.ciara.gov.ve/index.php/noticias)>.
- Porter, A. 2015 “Mobilizing Alliances and Identifications. The Bartolinas in Bolivia” Tesis de maestría, Centro de Estudios Latinoamericanos (Gainesville: Universidad de la Florida).
- Potter, G. A. y Zurita, L. 2009 “The Peasant Women’s Movement in Bolivia: ‘Bartolina Sisa’ and COCAMTROP” en Deere, C. D. y Royce, F. S. (eds.) *Rural Social Movements in Latin America. Organizing for Sustainable Livelihoods* (Gainesville, FL: University Press of Florida).
- PROVEA (Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos) 2011 *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela: Informa Anual Octubre 2010/Septiembre 2011* (Caracas: PROVEA).
- PROVEA 2014 *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela: Informa Anual Enero/Diciembre 2014* (Caracas: PROVEA).
- Radcliffe, S. 2014 “Gendered frontiers of land control: Indigenous territory, women and contests over land in Ecuador” en *Gender, Place and Culture: Journal of Feminist Geography*, 21 (7).
- Rakowski, C. A. y Espina, G. 2011 “Advancing Women’s Rights from Inside and Outside the Bolivarian Revolution, 1998-2010” en Ponniah, T. y Eastwood, J. (eds.) *The Revolution in Venezuela. Social and Political Change under Chávez* (Cambridge: Harvard University Press).
- Ramírez Carpio, M. G. 2010 *Acceso y titularidad de las mujeres a la tierra. Estado de la situación actual en Bolivia* (La Paz: Coordinadora de la Mujer).
- Razavi, S. 2003 “Introduction: Agrarian Change, Gender and Land Rights” en *Journal of Agrarian Change*, 3 (1 y 2).
- Sánchez García, M. del C. 2012 *Mujeres, tierra y territorio. Nuestros andares y sentires* (La Paz: Colectivo Cabildo / Fundación Xavier Albó).
- Sintjago, A. 2009 *Agrarian Reform in Venezuela: Case Study of a Fundo Zamorano in the State of Monagas* Tesis de maestría Center for Latin American Studies (Gainesville: University of Florida).

- Walker, C. 2003 “Piety in the Sky? Gender Policy and Land Reform in South Africa” en *Journal of Agrarian Change*, 3 (1 y 2).
- Welch, C. A. y Sauer, S. 2015 “Rural Unions and the Struggle for Land in Brazil” en *The Journal of Peasant Studies*, 42 (6).
- Wiig, H. 2013 “Joint Titling in Rural Peru: Impact on Women’s Participation in Household Decision-making” en *World Development*, 52.
- Wilpert, G. 2006 “Land for People Not for Profit in Venezuela” en Rosset, P.; Patel, R. y Courville, M. (eds.) *Promised Land. Competing Visions of Agrarian Reform* (Oakland, CA: Food First) pp. 249-264.

# UN GOLPE ANUNCIADO

## FERNANDO LUGO Y LA PROMESA PERDIDA DE LA REFORMA AGRARIA EN PARAGUAY<sup>1</sup>

Arturo Ezquerro-Cañete y Ramón Fogel

### INTRODUCCIÓN

De los gobiernos de la tal llamada “marea rosa” que han alcanzado el poder en América Latina durante el último decenio y medio, la elección del obispo católico, Fernando Lugo, como Presidente de Paraguay en abril de 2008, fue quizá el caso más sorprendente. Por un lado, la victoria de Lugo terminó la hegemonía aparentemente eterna del Partido Colorado (PC), que había estado en el poder durante 61 años, y fue el partido que estuvo por más largo tiempo en el gobierno en todo el mundo hasta ese momento (Gott, 2008; Nickson, 2008)<sup>2</sup>.

---

1 Agradecemos la valiosa contribución de Leandro Vergara-Camus y Cristóbal Kay, quienes ayudaron a mejorar este capítulo.

2 La Asociación Nacional Republicana (ANR), más comúnmente conocida como el Partido Colorado, había controlado el Estado paraguayo sin interrupción desde enero de 1947 hasta la elección de Lugo en 2008. Este período de gobierno abarcó la dictadura militar de Alfredo Stroessner (1954-1989) y un sombrío proceso de democratización posterior, que vio tres episodios de inestabilidad militar (en abril de 1996, marzo de 1999 y mayo de 2000), el asesinato de un vicepresidente, Luís Argaña (1999) y la acusación con cargos de corrupción de dos ex presidentes, Juan Carlos Wasmosy (1993-1998) y Raúl González Macchi (1999-2003) (Nickson, 2008: 7).

Su plataforma electoral estaba centrada en reformas socioeconómicas de gran alcance para abordar las ya viejas cuestiones de pobreza, desigualdad y corrupción de Paraguay. Críticamente, la reforma agraria fue colocada directamente en la agenda política, una cuestión de particular importancia en un país con la mayor desigualdad de la tierra en toda América Latina, y donde más del 40% de la población vive en el campo (Fogel, 2009).

Sin embargo, a pesar de un compromiso explícito con la reforma agraria y la agricultura campesina, el gobierno de Lugo resultó demasiado débil para aplicar una reforma agraria sustancial y evitar el empantanamiento de promesas clave de la campaña electoral. Por otra parte, en un proceso rápido que llegó a junio de 2012, Lugo fue destituido por el Congreso paraguayo después de un procedimiento de destitución muy dudoso. La acusación había sido provocada por un enfrentamiento violento una semana antes en Curuguaty, distrito de Canindeyú, que dejó seis policías y once campesinos muertos. ¿Cómo debemos interpretar el ascenso y la caída de Fernando Lugo, y cuál es su importancia para el cambio agrario en la sociedad más pobre y más agraria en América del sur, donde la lucha por la tierra y por la reforma agraria permanece en el mismo epicentro de la lucha de clases?

A pesar de sus muchos aportes, estudios recientes en América Latina sobre el “giro a la izquierda” han sido desiguales en su cobertura. En particular, el debate académico sobre la marea rosa ha prestado poca atención al caso de la elección de Fernando Lugo en Paraguay (Levy, 2013: 31-32). En una revisión reciente de siete libros sobre la vuelta de la izquierda a América del sur, por ejemplo, Marc Becker (2013: 253) observa cómo el caso de “Fernando Lugo de Paraguay, por desgracia, ni siquiera recibe tratamiento mínimo en cualquiera de estos volúmenes, a pesar de que este caso contiene una serie de temas clave que enfrenta la izquierda, incluyendo el papel de las economías de agro-exportación [...] y la naturaleza limitada del poder presidencial, como lo demuestra el golpe de Estado institucional de junio de 2012”. En un intento de llenar este vacío —aunque parcialmente— este trabajo se centra en la cuestión del cambio agrario en el Paraguay y, en particular, en el estancamiento de la reforma agraria bajo el efímero gobierno de Lugo (2008-2012).

En conformidad con lo planteado en una edición especial de la revista *Journal of Agrarian Change*, editada por T. J. Byres (2004), sostenemos que para entender la dinámica y las limitaciones que enfrentan las reformas redistributivas de la tierra es fundamental situar en el centro de análisis la relación entre clase y poder, particularmente en un país como Paraguay donde “el acceso al poder y a la riqueza [...] es sinónimo de acceso a la tierra” (Nickson, 2015: 18).

Desde esta perspectiva teórica de clase, sostenemos que la reforma agraria estancada de Lugo puede explicarse por el control oligárquico del Estado por las élites latifundistas que, a pesar de la elección de Lugo, continuaron dominando el Congreso y tuvieron éxito en frustrar cualquier reforma significativa. Sin embargo, la posición débil de Lugo vis-à-vis la legislatura y la aparentemente insuperable oposición a su programa de reformas dentro del Congreso, proporciona solo un lado de la historia. De hecho, como Saturnino Borrás (2007) nos recuerda en su examen del proceso de reforma agraria en Filipinas, la implementación exitosa de las políticas redistributivas no es simplemente impuesta por políticos “desde arriba” a actores sociales pasivos. Por el contrario, en la consecución de las políticas de reforma agraria distributiva, “el Estado tiene que interactuar con una amplia gama de actores sociales con intereses diferentes, a menudo en competencia y conflicto. Así, *un riguroso análisis de la reforma agraria exige la comprensión de la dinámica de las relaciones Estado-sociedad*” (Borrás, 2007: 64; énfasis añadido). Por esta razón, en este trabajo aplicamos un enfoque “interactivo” a las relaciones Estado-sociedad, en donde las “perspectivas de reforma distributiva dependen menos del aislamiento y la coherencia de un Estado fuerte que de [...] la naturaleza de la interacción política entre las fuerzas pro-reforma en el estado y la sociedad” (Fox 1993; citado por Borrás, 2007: 69; énfasis añadido por Borrás).

Este capítulo comienza situando el contexto estructural e institucional de la reforma agraria en el país, destacando el carácter depredador del Estado durante las seis décadas de gobierno del Partido Colorado. La sección dos ofrece una breve descripción de la transformación agraria en la época post-Stroessner y el resurgimiento del movimiento campesino durante este período. En base a investigaciones de campo próximas al golpe de Estado parlamentario de junio de 2012 que permitieron sistematizar conocimientos obtenidos de entrevistas en profundidad por el Centro BASE Investigaciones Sociales (Duré, Ortega, Palau y Rojas, 2012), en la tercera sección se analiza la naturaleza de la interacción política entre fuerzas pro y anti-reforma tanto en el Estado paraguayo como en la sociedad durante el gobierno de Lugo. Para encarar ambigüedades en torno a la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), la coalición que llevó a Lugo al poder, ofrecemos un enfoque Gramsciano, aprovechando elaboraciones que en forma pertinente ubicaron el gobierno de Lugo en el marco del “Cesarismo progresivo” (Bourscheid, 2016; González Bozzolasco, 2009). La cuarta sección se focaliza en la narrativa y examen crítico de los eventos clave que condujeron al juicio político y destitución de Lugo. La quinta y última sección pretende sacar conclusiones más amplias

sobre el golpe de Estado parlamentario y la “política real de la tierra” en el caso paraguayo.

### PODER, POLÍTICA Y TIERRA EN PARAGUAY

La distribución de la tierra en el Paraguay ha sido reconocida por su extrema desigualdad. De hecho, varios estudios dan testimonio del hecho que la distribución de tierras agrícolas en Paraguay es una de las más desiguales, si no la más desigual, en el mundo. Por ejemplo, el coeficiente de Gini del Paraguay en 1991 de 0,93 fue el más alto entre los 133 países estudiados en el informe sobre desarrollo mundial del Banco Mundial 2008 (Banco Mundial, 2007, Cuadro N° A3), mientras un reciente informe de Oxfam revela un mayor coeficiente de Gini de 0,94 (Guereña, 2013). Según el Censo Agrario 2008 (MAG, 2009), las explotaciones de 20 hectáreas o menos constituyen el 83,5% de unidades agrícolas pero detentaban solo el 4,3% de la superficie total (ver Cuadro N° 1). En el otro extremo 4.727 explotaciones, apenas el 1,6% del total, controlan el 79% de todas las tierras agrícolas. De estos, las explotaciones las 600 más grandes (0,2% del total) controlan el 40,7% de la superficie total de las explotaciones censadas del país. A la desigualdad en el acceso a la tierra se suma la inseguridad de tenencia dominante (es decir, la ausencia de derechos de propiedad bien definidos,); así en el 2008 aproximadamente el 27% de los productores se clasificaban como ocupantes) que poseían solo el 4,5% de la tierra (MAG, 2009).

**Cuadro N° 1**  
Distribución de fincas por tamaño, 2008

Tamaño de finca (ha)	Número de fincas	Porcentaje de fincas	Área (ha)	Porcentaje de área
<20	241.956	83,5	238.012	4,3
20 a <50	22.865	7,9	619.986	2,0
50 a <100	6.879	2,3	459.555	1,5
100 a <1.000	13.222	4,5	4.109.633	13,2
1.000 a <10.000	4.127	1,4	11.902.565	38,3
>10.000	600	0,2	12.654.779	40,7
Total	289.649	100	31.086.894	100

Fuente: MAG (2009).

El contexto histórico de esta estructura agraria notablemente desigual tiene un largo y tortuoso antecedente que se puede remontar a casi un siglo y medio. A diferencia de gran parte de América Latina (véase,

por ejemplo, Kay, 1974), el desarrollo del sistema de hacienda de Paraguay no está arraigado principalmente en la colonización europea del siglo XVI (Kleinpenning, 1984: 164). La concentración de la tenencia de tierras se origina más bien en la desastrosa derrota de Paraguay en la guerra de la Triple Alianza (1864-1870), que posibilitó que grandes extensiones de tierras fiscales fueron vendidas a los inversores extranjeros y a la élite paraguaya como medio de pagar la deuda de la guerra (Kleinpenning y Zoomers, 1991: 284). Esto estableció un sistema altamente desigual de tenencia de la tierra que permanece prácticamente sin cambios hasta la actualidad.

En el siglo XX, la distribución desigual de la tierra fue reproducida y ampliada por la larga dominación política del Partido Colorado (1947-2008) y el control del partido por Alfredo Stroessner durante sus 35 años de dictadura (1954-1989). Dejando muchas complejidades a un lado, debe resaltarse el hecho que “el mismo Estado es un terreno social y políticamente controvertido, y como tal es una institución altamente heterogénea conformada por diversos actores” (Borras, 2007: 75); en ese sentido la esencia del Estado paraguayo bajo Stroessner y durante los 19 años de la transición a la democracia, es capturada con exactitud por Peter Evans (1989: 562) en su conceptualización del “Estado depredador”, que connota el hecho que el Estado actúa para proteger el interés de una élite, en vez de buscar una estrategia coherente para el desarrollo económico:

Algunos Estados pueden extraer cantidades tan grandes de excedentes invertibles de otra manera en “bienes colectivos” y al destinar tan poco a esos bienes de hecho impiden la transformación económica. Parece razonable llamar a estos Estados “depredadores” [...] Aquellos que controlan el aparato del Estado parecen saquear sin más consideración el bienestar de los ciudadanos tal como un depredador desprecia el bienestar de su presa.

Tras esta descripción, varios autores han argumentado que Paraguay puede considerarse como un Estado depredador (“oligárquico”, “patrimonial” o “privatizado”), en el que individuos bien ubicados políticamente tratan a los organismos públicos como propiedad privada (Fogel, 2009; Levy, 2013; Nickson y Lambert, 2002; Richards, 2008). Por ejemplo, Levy (2013: 41) escribe, “Paraguay es el epítome de la corrupción del Estado y de la confusión entre Estado y los intereses del Partido Colorado donde el Estado Patrimonial oscurece la distinción entre bienes públicos y privados y actúa como una fuente vital de patrocinio para el Partido Colorado, que se comporta como si el Estado fuese su propiedad”. Esta dinámica es, quizás, muy evidente

en la extracción de excedentes con la venta corrupta de tierra fiscal (o sea tierras del Estado) —una práctica iniciada durante la dictadura de Stroessner y continuada bajo sucesivos gobiernos Colorados—.

En la década del sesenta, el régimen de Stroessner, frente al estancado crecimiento agrícola y la creciente preocupación por el conflicto de tierra entre latifundistas y minifundistas, se embarcó en un programa ambicioso de colonización interna, distribución de tierras de propiedad estatal, mucho de él en las regiones poco pobladas del interior y de la frontera. El Estatuto Agrario de 1963 proporcionó una nueva base legal y el Instituto de Bienestar Rural (IBR) fue creado como la agencia del gobierno para llevar a cabo la reforma con la intención declarada de incrementar el bienestar rural (Kleinpenning, 1984: 164). En la práctica, sin embargo, mientras que la reforma nominalmente quedaba comprometida a otorgar título de las tierras entregadas y dar asistencia a los campesinos sin tierra, la mayor parte de las tierras públicas fueron asignadas a precios irrisorios a asociados relacionados políticamente con el régimen (por ejemplo, las fuerzas armadas, élites rurales y funcionarios del gobierno), quienes a su vez revendieron parte de esas tierras a precios de mercado favorables a los colonos y las empresas brasileñas. El IBR también vendió tierras directamente a agencias inmobiliarias extranjeras y empresas (Kleinpenning, 1984: 173).

Así, lejos de resolver la distribución sesgada de propiedad de la tierra en el país, la “expansión horizontal” de las tierras agrícolas dio lugar a la clase de rentista distintivo de Paraguay, una clase dominante de terratenientes cuya capacidad para extraer el excedente radica en medios extra-económicos de ejecución y extracción. En otras palabras, el acceso a la tierra en el Paraguay tomó la forma de “propiedad políticamente constituida” (ver Vergara-Camus y Kay, Introducción, en este libro), porque era el poder político y el control del Estado que daba acceso a la propiedad. Según un reciente informe de la Comisión Paraguaya Verdad y Justicia (CVJ) sobre la apropiación ilegal de la tierra, entre 1954 y 2003, un total de 7.851.295 hectáreas de tierra (64% de la superficie total distribuida y 19% de la superficie total de Paraguay) fueron asignados a nacionales y extranjeros de manera irregular y con criterios de clientela (CVJ, 2008)<sup>3</sup>. El estudio había examinado 200.705 títulos de tierra y llegó a la conclusión que muchos beneficiarios eran parientes de Stroessner, o los políticos y oficiales del ejército asociados directamente con su gobierno. Como resultado, “casi todos los miembros del Congreso son también miembros de la reducida élite

---

3 Aun cuando la exactitud de estas cifras sea con frecuencia objeto de debate (véase Hetherington, 2011: Capítulo 2).

de terratenientes de Paraguay, con títulos otorgados ya sea directamente o en nombre de amigos y familiares” (Nickson, 2015: 18).

Como un reflejo de la fortaleza de la élite rural que continua en la era post-Stroessner, las propuestas para la Constitución Nacional de 1992 formuladas por la Asociación Rural del Paraguay (ARP) fueron aceptadas; la ARP es una organización formada básicamente por grandes ganaderos y terratenientes, tradicionalmente vinculados estrechamente al régimen de Stroessner, y su propuesta bloqueó con eficacia significativa la reforma agraria y la expropiación de tierras improductivas. La nueva Constitución excluye el derecho de usufructo tradicional a la tierra y estableció directrices para la reforma agraria a favor de los grandes terratenientes, por el que la expropiación de tierras improductivas debe estar acompañada por compensación total, pagada por adelantado al terrateniente al precio convenido (Lambert, 2000: 388; Nagel, 1999: 167-168)<sup>4</sup>.

Con campesinos en continuo desasosiego y demandas de cambios en la legislación agraria, un nuevo estatuto agrario fue aprobado finalmente en 2002 (después de mantenerse en latencia en el Congreso durante más de una década), y en julio de 2004 el IBR fue reemplazado por el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT). “Sin embargo, la nueva legislación fue más de carácter técnico que de redistribución, y la propuesta de mitigación de la pobreza y de desarrollo rural debían ser logradas a través del aumento de la productividad, el estímulo de la agroindustria y la reducción global de las intervenciones en el funcionamiento del mercado” (Henderson, Corral y Winters, 2015: 748). Además, “una combinación de la resistencia continuada de la ARP y la corrupción rampante significó que, como sus predecesores, INDERT no pudo hacer ningún progreso significativo sobre la reforma agraria” (Nickson, 2015: 34).

En el caso de Paraguay, argumentamos que la gran riqueza todavía depende de la propiedad políticamente constituida. Como se aclarará más adelante al analizar los dos estudios de caso de Ñacunday y Marina Kue, los vínculos con el Estado continúan permitiendo que la oligarquía rural mantenga seguro su monopolio de acceso a la tierra, aunque este acceso inicial a menudo es adquirido ilegalmente. Semejante tierra ilegalmente adquirida, o constituida políticamente, es conocida en Paraguay como *tierra mal habida* y sigue estando en el corazón de la cuestión agraria no resuelta en el país. De hecho, fue en tierras del ex senador Colorado, Blas N. Riquelme, quien reclamara la propiedad de dichas tierras donde 17 personas

---

4 En la práctica los latifundistas usaron esta figura para vender al gobierno tierras pobres y a precios inflados.

fueron masacradas el 15 de junio de 2012, provocando la destitución de Fernando Lugo una semana más tarde, como podremos discutir con más detalle a continuación.

### **LA TRANSFORMACIÓN AGRARIA DE PARAGUAY Y EL CAMPESINADO**

Como resultado de la colonización y de las políticas agrarias de Stroessner, brevemente descritas anteriormente, el Paraguay experimentó una expansión intensa del área bajo producción de cultivos, que aumentó seis veces durante 1956-1988 (Weisskoff, 1992: 1532). Describiendo el papel que desempeñaron los pequeños agricultores en esta transformación, Weisskoff (1992: 1534) escribe:

Puede ser una característica notable de la agricultura paraguaya que la expansión de los principales cultivos alimenticios: yuca y maíz, se ha basado en la producción de cientos de miles de micro fincas, cada una de menos de una hectárea. Tal vez más sorprendente es que el algodón, la principal fuente de exportación, es también un cultivo de minifundios y fue cultivado por los 138.200 agricultores en 1980/81 en parcelas con un promedio de 1,76 hectáreas.

Por lo tanto, una característica única del patrón de desarrollo agrícola del Paraguay durante este período fue su fuerte dependencia en la producción de pequeñas fincas: “casi el 70% de la superficie dedicada al algodón en 1981 fue en las fincas de menos de 20 hectáreas. Solo el algodón representó más de un tercio de las exportaciones paraguayas en 1990” (Carter, Barham y Mesbah, 1996: 54, N° 18). Desde la década del noventa, sin embargo, el debilitado compromiso del gobierno y la caída de los precios del algodón afectaron negativamente la producción. El sector de algodón entró en un espiral de una crisis prolongada y continua, sumiendo a los pequeños agricultores en la pobreza profunda y la exclusión (Hetherington, 2014: 64). La producción de algodón bajó de 246.594 toneladas en 2000 a 64.282 en 2008, mientras que la superficie cultivada con algodón cayó de 194.760 a 65.000 hectáreas (Itriago, 2012b: 9). En ese mismo período, la producción de soja, que requiere el uso de más tierra, pero muy poco trabajo, aumentó de 2,91 millones a 5,97 millones de toneladas, mientras que la tierra dedicada a la soja aumentó concomitantemente de 1,2 millones a 2,64 millones de hectáreas (Ezquerro-Cañete, 2016: 704). Como resultado, la soja ha reemplazado al algodón como principal cultivo de comercio y de exportación, tal como se expresa en los siguientes datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) citados por Hetherington (2011: 243-244, N° 62):

En 1980, la producción minifundista de algodón representó el 33,6% de las exportaciones primarias, mientras que la soja representó solamente el 13,5%. Para el 2005, esto se había revertido completamente. Este año la soja pasó a representar el 33,5%, y el algodón había caído al 2,4% de las exportaciones. La otra gran ganadora de esta transición fue la carne [...] que pasó de representar el 0,3% a representar el 15% durante el mismo período.

El efecto combinado de estas dos tendencias ha tenido un impacto dramático en la composición del trabajo rural, como puede verse en el Cuadro N° 2. Mientras que en 1991 habían 946.040 trabajadores rurales temporales, en 2008 este número había caído a 238.674 (una contracción del 74,8%), lo que significa que 707.366 trabajadores rurales quedaron absolutamente fuera de las necesidades del capital del agro negocio. La consecuencia evidente ha sido un aumento de la migración rural-urbana, como una masa marginal creciente: “los refugiados del modelo agro-exportador”, como se describe en el análisis de Palau, Cabello, Maeyens, Rulli y Segovia (2007), son obligados a migrar hacia mercados de trabajo informales para ganarse la vida. Al mismo tiempo, el despojo también se produce por medios violentos o extra-económicos, incluyendo un mecanismo particularmente pernicioso de “desposesión ambiental” que se ha desarrollado junto con este nuevo modelo agroindustrial: “acumulación por fumigación y desposesión” en el que los campesinos son cada vez más desplazados a través de la contaminación de alimentos, cultivos, agua y aire debido a la deriva agroquímica en campos cercanos de soja (Ezquerro-Cañete, 2016).

Otro factor que contribuye al aumento de la disparidad en el sector agrícola es la debilidad institucional. Como consecuencia de ello, persisten presupuestos insuficientes dentro del MAG, limitando su capacidad para apoyar la agricultura campesina y cambiar el modelo de agro-exportación del país de acuerdo con los objetivos de desarrollo nacional. Posteriormente, la agricultura campesina ha sufrido una casi total ausencia de asistencia técnica, provisión de crédito y canales de comercialización del Estado. Una evaluación de la política de inversión pública revela que la proporción del gasto público dedicado a la agricultura familiar ha caído del 10% a 12% a comienzos de la década del dos mil a aproximadamente el 5% en 2009 (Itriago, 2012b: 14). En 2008, solo el 12,4% de las explotaciones menores de 20 hectáreas recibieron asistencia técnica y solo el 15% de los productores con fincas menores de 20 hectáreas tenían acceso a crédito (Itriago, 2012b: 15).

Subyace a la debilidad del Estado en la provisión del gasto público dedicado a la agricultura familiar su dependencia de los impuestos indirectos regresivos (Itriago, 2012a y 2012b), dado que el impuesto sobre la tierra es mínimo y no existen impuestos a la exportación.

En 2004, bajo el gobierno de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008), se aprobó una nueva ley de impuestos (Ley de Adecuación Fiscal), que introdujo un impuesto progresivo sobre el ingreso personal (10% para los que ganan 10 veces el salario mínimo) y un impuesto sobre los ingresos agrícolas (el Impuesto a la Renta a las Actividades Agropecuarias, IMAGRO) para aquellos que poseen más de 300 hectáreas de tierra. La aplicación de la ley, sin embargo, se retrasó debido a cinco postergaciones en el Congreso y solo en 2012 (*después* de la destitución de Lugo) se hizo efectivo un impuesto sobre el ingreso personal que está en vigor (Filomeno, 2014: 120; Nickson, 2015: 565). Al mismo tiempo, créditos fiscales generosos permiten a terratenientes deducir los pagos de impuestos al valor agregado (IVA) de su obligación tributaria IMAGRO (Nickson, 2015, 566 p.). Como resultado y a pesar de los enormes beneficios empresariales derivados del boom en la producción de soja, el impuesto IMAGRO apenas alcanzó un promedio 0,03% del PIB total y 0,1% del PIB agrícola (Itriago, 2012a: 12). En consecuencia, la carga tributaria se ha mantenido entre las más bajas de la región, entre el 9 y el 12% del PIB entre 1990 y 2008, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Filomeno, 2013: 145, n. 18).

**Cuadro N° 2**  
Trabajo asalariado rural permanente y temporal, 1991-2008

Categoría	1991	2008	Porcentaje de cambio
Número de granjas con mano de obra asalariada rural	107.739	96.804	-10,1
<i>Mano de obra rural permanente</i>			
Cantidad de fincas	26.640	27.915	4,8
Total	81.748	81.754	0,01
Masculino	66.730	68.191	2,2
Femenino	15.018	13.565	-9,7
<i>Mano de obra rural temporal</i>			
Cantidad de fincas	96.292	79.235	-17,7
Total	946.040	238.674	-74,8
Masculino	794.750	231.060	-70,9
Femenino	151.290	7.614	-95,0

Fuente: Riquelme y Vera (2013: 44).

Por contraste, el Estado paraguayo, con sus vínculos directos e indirectos con el agro-negocio, tradicionalmente ha apoyado grandes

productores y exportadores a través de una variedad de políticas y mecanismos. Estos incluyen minimizar las contribuciones de impuestos del sector (Itriago, 2012a); limitar su responsabilidad en materia de medio ambiente (Fogel, 2005); hacer la vista gorda al contrabando de semillas de soja transgénica durante el período de 1999 a 2004 (Hetherington, 2014), favoreciendo la adopción de un régimen de propiedad intelectual fuerte (IP) (Filomeno, 2014); profundizar las desigualdades en la tenencia de la tierra o el desplazamiento de los pequeños agricultores de sus tierras tradicionales (PNUD, 2010); y limitar los recursos políticos y técnicos necesarios para la reforma agraria (Itriago, 2012b). Es en este contexto que el complejo agroindustrial de la soja se convirtió en el sector más importante de la economía, contribuyendo con un promedio de 50% de las exportaciones desde el año 2000 a 2008 (Filomeno, 2014: 120). En 2007, las seis primeras corporaciones exportadoras del sector de soja de Paraguay, las transnacionales Cargill, ADM, Bunge, Louis Dreyfus, Noble y Unilever, alcanzaron ventas de US\$ 1353 millones, representando el 40% de las exportaciones del país (Rojas, 2009: 39).

## EL MOVIMIENTO CAMPESINO DEL PARAGUAY

En la ausencia de un proletariado industrial importante, el movimiento campesino ha sido, en gran medida, el movimiento social más importante y más fuerte, desafiando al Estado y la élite política (Fogel, 2009: 54-55). Este movimiento, sin embargo, tradicionalmente estuvo atomizado en diferentes organizaciones sociales que han proliferado desde la década del noventa, después de sufrir la severa represión durante el régimen de Stroessner<sup>5</sup>. Un momento excepcional de unidad y cohesión fue visible durante el período 1994-1997, cuando las cinco principales organizaciones campesinas nacionales de aquel momento, la *Federación Nacional Campesina* (FNC), la *Organización de Lucha por la Tierra* (OLT), el *Movimiento Campesino Paraguayo* (MCP), la *Organización Nacional Campesina* (ONAC) y la *Unión Nacional de Campesinos* (UNC), así como 22 organizaciones diferentes estructuradas a nivel regional, departamental y de distrito, se aglutinaron con la creación de la organización Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC). El 15 de marzo de 1994, el evento fundacional de la MCNOC fue una marcha masiva de protesta en Asunción de una escala sin precedentes para exigir una reforma de la política agraria del gobierno. Congregando a cerca de 20.000 personas, la mar-

---

5 En 1976, el gobierno de Stroessner reprimió violentamente y desarticuló un intento de alianza opositora de estudiantes y campesinos basada en un movimiento apoyado por la iglesia llamado *Ligas Agrarias*.

cha representó la primera movilización nacional promovida por las organizaciones campesinas que previamente habían articulado sus demandas solo en el nivel local o regional. Cada año después de eso, las organizaciones campesinas han realizado una manifestación masiva en la capital para presentar sus demandas en una demostración pública de su fuerza en números (Levy, 2013: 36-37).

Aunque la demanda central de estas diversas organizaciones campesinas era en gran parte la misma (reforma agraria redistributiva), el movimiento fue afectado por luchas internas y divisiones. En 1998, las rivalidades de liderazgo entre la FNC y la OLT dieron lugar a una división dentro de la MCNOC (Piñeiro, 2004: 130). La falta de una sola organización que representara a los campesinos, por lo tanto, tiene “más que ver con las rivalidades personales y la competencia por los recursos y el apoyo de masas entre sus líderes que por diferencias ideológicas y programáticas. Sin embargo, también es cierto que coinciden con divisiones más sustantivas y refuerzan las rivalidades personales. Las diferencias regionales en las condiciones políticas y en la estructura de la tenencia de la tierra fomentan el uso de diferentes tácticas por los líderes campesinos. Estas diferencias se ven agravadas por las diferentes estructuras de base que poseen las organizaciones campesinas” (Setrini, 2010: 30).

Desde hace tiempo, se viene evidenciando una orientación nacionalista dentro del movimiento campesino. Como explica Beverly Nagel, esto es en parte una consecuencia de la represión sufrida por las organizaciones campesinas durante el régimen de Stroessner: “Puesto que las críticas clasistas no podían expresarse, el recurso nacionalista proporcionaba el único espacio real para las objeciones” (Nagel, 1999: 157). Esta retórica nacionalista se acentúa por la peculiaridad lingüística del país. Paraguay es el único país en América Latina donde la mayoría de la población habla una sola lengua indígena, el guaraní, a pesar de no identificarse políticamente como indígenas<sup>6</sup>. Según el censo de 2002, el guaraní es preferido por el 59% de los hogares frente al 35,8% que prefirió español (DGEEC, 2004). En las zonas rurales, el guaraní seguía siendo en gran medida el idioma predominante, preferido por el 82,5% de la población. Como resultado, ha habido una tendencia —no inquebrantable ni libre de contradicciones— a que la composición etnolingüística guaraní de los movimientos campesinos paraguayos asume la condición de clase (Fogel, 1997; Petras, 1997: 21).

---

6 Paraguay tiene una población en gran medida mestiza homogénea. El censo de 2012 registró una población indígena de 117.150 (DGEEC, 2013), equivalente aproximadamente al 2% de la población nacional.

Este discurso nacionalista es particularmente evidente cerca de la frontera con Brasil, donde nativos paraguayos se sienten agraviados por el despojo de sus tierras por brasileños y “Brasiguayos” (una etiqueta peyorativa amalgamada de las palabras para “Brasileño” y “Paraguay”, utilizado para describir a los nacidos en Brasil naturalizados paraguayos o paraguayos de descendencia brasileña)<sup>7</sup>. Los argumentos y la retórica utilizada son decididamente nacionalistas, con evidentes paralelos a las invasiones brasileñas pasadas. En un conmovedor ejemplo de la creciente animosidad hacia Brasiguayos citado en periódicos de tirada nacional en el 2008, campesinos quemaron la bandera brasileña en una celebración del día de la independencia en Curupayty, en el Departamento de San Pedro (ABC Color, 2008).

Examinando la distribución previa del poder en la sociedad y el Estado, podemos empezar a identificar la naturaleza del problema político que enfrenta cualquier intento de reforma agraria redistributiva más importante en este país: (i) la perversión heredada y permanente de un Estado depredador; (ii) el carácter cambiante del capitalismo contemporáneo agro-extractivista (particularmente en relación con los intereses sub-imperiales del capital brasileño); y (iii) la creciente violencia, la corrupción y la controversia en torno a la tierra. En este contexto tenemos que situar nuestro análisis del estancamiento agrario durante los casi 4 años (agosto de 2008-junio de 2012) del gobierno de Lugo.

### **EL IMPASSE DE LA REFORMA AGRARIA BAJO LUGO**

Con la elección de Fernando Lugo en abril de 2008, la reforma agraria fue colocada directamente en la agenda política. Influida por la teología de la liberación, Lugo había ganado una reputación bien merecida como el “obispo de los pobres” tras más de una década trabajando con campesinos pobres pero combativos en el Departamento de San Pedro, que había sido el epicentro de la protesta de grupos de campesinos sin tierra (Gott, 2008). Siguiendo a González Bozzolasco (2009) y Bourscheid (2016), nos basamos en conceptos de Gramsci de Cesa-rismo para poner de relieve las ambigüedades que caracterizan la administración de Lugo. Esta forma política emerge cuando no hay una clase que tiene el poder de imponer definitivamente su dominación en

---

7 El uso del término “Brasiguayos” ha estado sujeto a una crítica particular por implicar una dicotomía entre agricultores brasileños ricos orientados a la producción de soja, por una parte, y pequeños productores paraguayos empobrecidos y marginados por otra. En realidad, “la mayoría de los inmigrantes brasileños en el Paraguay son pequeños productores, que como sus vecinos paraguayos enfrentaron constante marginación” (Blanc, 2015: 145).

el orden social. Por lo tanto, debe surgir una fuerza mediadora como el Cesarismo.

En sus *Cuadernos de la Cárcel* Gramsci escribe que ese Cesarismo “expresa siempre la solución particular en la que una gran personalidad asume la tarea de ‘arbitraje’ en una situación histórico-política caracterizada por el equilibrio de fuerzas conducente a una catástrofe” (Gramsci, 1971: 219). La “gran personalidad” o, como Gramsci escribe en otra parte, el “líder carismático”, está “investido” con el poder de arbitrar entre los grupos enfrentados (Fontana, 2004: 179). En Paraguay este proceso tomó la forma de un “matrimonio de conveniencia” (Lambert, 2011: 180), lo que resulta en una “poco viable coalición del Partido Liberal pro-mercado y activistas izquierdistas, incluyendo ambientalistas y campesinos, grupos que se habían unido en torno al carismático liderazgo de Fernando Lugo” (Hetherington, 2014: 57). El cesarismo es progresista o reaccionario: “El cesarismo es progresista cuando su intervención ayuda a la fuerza progresiva al triunfo, aunque la victoria esté templada por ciertos compromisos y limitaciones” (Gramsci, 1971: 219). Esto fue ciertamente el caso de la victoria electoral de Lugo, que fue templado por diversos compromisos y las limitaciones que merecen una mención desde el principio. En primer lugar, Lugo había llegado al poder como el líder del APC, coalición electoral fragmentada, dividida ideológicamente.

Crucial para el éxito electoral de la APC (pero también a su eventual caída) fue la alianza estratégica con el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) de centro derecha, la tradicional oposición al Partido Colorado, que accedió a apoyar la candidatura de Lugo a cambio de la incorporación de Federico Franco en la vicepresidencia. Sin embargo, la APC constituía una minoría en el Congreso, y así también la posición de Lugo dentro de la gobernante coalición APC fuera débil. De hecho, solo cinco miembros del Congreso representaban a sus propios partidarios, sobre todo el pequeño, de centro izquierda Tekojojá Popular (que en marzo de 2010 se fusionó en Frente Guasú). Así, los ambiciosos planes de reforma de Lugo resultaron altamente dependientes del apoyo del PLRA, que dominó la coalición. Un segundo obstáculo de la victoria electoral de Lugo fue que, a pesar de perder la Presidencia por primera vez en más de 60 años, el Partido Colorado retuvo una mayoría en la cámara de diputados (30 de 80 escaños) y el Senado (15 de 45 asientos), un hecho particularmente saliente en un país con el sistema presidencialista más débil en América Latina, con el Congreso conservando amplios poderes, un diseño de la Constitución de 1992 en reacción a los excesos de la dictadura de Stroessner (Nickson, 2008). Además, la influencia del PC dentro de la cultura política basada en clientelismo de Paraguay seguía estando en gran parte intacto.

Desde una perspectiva gramsciana, podemos entender el gobierno de Lugo como el producto de la evolución del Estado burgués cuando enfrenta las crisis dentro de la economía y dentro de sus instituciones legitimadoras (Bourscheid, 2016; González Bozzolasco, 2009). Es decir, la administración de Lugo representa una fase en que “no hubo paso de un tipo de Estado a otro, sino solo ‘evolución’ del mismo tipo, según una línea ininterrumpida” (Gramsci, 1971: 222). En este sentido, “el cambio más importante tras la elección de Lugo fue que el Estado se convirtió en un espacio de disputas entre fuerzas sociopolíticas progresistas y conservadoras que condujeron a una polarización ideológica en el debate político sobre temas como la reforma agraria” (Levy, 2013: 46). Siguiendo a Borrás (2007), nos centramos en cuatro temas relacionados a nuestra discusión de la interacción Estado-sociedad para la reforma agraria en el contexto del gobierno de Lugo (“Cesarista”): (i) la movilización social rural autónoma “desde abajo”; (ii) pro reforma iniciativas “desde arriba”; (iii) positiva interacción entre las fuerzas pro-reforma dentro del Estado y la sociedad; y (iv) la capacidad de vencer la resistencia de los terratenientes a la reforma agraria. Sigamos, entonces, a través de cada una de estas cuatro líneas, en busca de una respuesta a por qué Lugo no pudo poner en práctica la reforma agraria redistributiva que había prometido.

### **MOVILIZACIÓN SOCIAL RURAL AUTÓNOMA “DESDE ABAJO”**

Las movilizaciones campesinas promovidas por las organizaciones campesinas más militantes continuaron manteniendo la presión sobre el gobierno. En agosto de 2009, el *Espacio Unitario Popular* (EUP) promovió una movilización masiva para la implementación de la reforma agraria y, desde principios de 2010, las ocupaciones de tierra se intensificaron; los conflictos más frecuentes ocurrieron en los departamentos con la mayor expansión de la soja. La reacción del Estado fue intensificar la criminalización que, entre agosto de 2008 y junio de 2010, 12.650 campesinos fueron desplazados, 1.148 fueron arrestados y 334 fueron acusados penalmente (Palau, Rojas y Riquelme, 2010: 23-24). En 2010, frente a la inercia del gobierno en avanzar en su reforma de la tierra prometida, una nueva organización campesina militante, la Liga Nacional de Carperos (LNC), se formó y empezó rápidamente a atraer miembros (Fogel, 2012). En los meses anteriores al “golpe parlamentario”, las tensiones se intensificaron en el campo cuando los Carperos comenzaron una gran campaña de invasiones de tierras en la frontera oriental de Itapúa y Alto Paraná, ocupando zonas conocidas como tierras mal habidas. La LNC, abogando por medidas más radicales para asentar a los campesinos en las tierras improducti-

vas y mal adquiridas, que las perseguidas por las organizaciones campesinas existentes, sostuvo que muchos Brasiguayos estaban en violación de la legislación que prohíbe a los extranjeros poseer tierras a lo largo de las fronteras de Paraguay. En medio de esta intensa lucha, dos episodios en particular, los casos de Ñacunday y Marina Kue, sentaron las bases para el desmantelamiento del gobierno de Lugo. Estas se examinan más abajo.

### **INICIATIVAS REFORMISTAS PRO-REFORMAS ESTATALES “DESDE ARRIBA”**

En respuesta a una escalada de invasiones de tierra y el aumento de tensiones sociales en el campo en los primeros meses de su administración, Lugo anunció la creación de un nuevo órgano de Estado por la reforma agraria, la Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA), así como el desarrollo de un programa de asistencia social para las comunidades rurales. Al mismo tiempo, el INDERT también anunció que recuperaría las parcelas de tierra que habían sido adjudicadas ilegalmente a personas que no estaban calificadas como beneficiarias de la ley de reforma agraria (es decir, las tierras mal habidas políticamente constituidas) y recuperar las tierras estatales de sus actuales dueños que las habían obtenido ilegalmente (EIU, 2008).

El primer paso crucial de Lugo requirió un relevamiento catastral urgente para establecer el valor de la tierra y la propiedad, con un costo estimado de US\$ 300 millones. Esto sería financiado con recursos obtenidos con la reforma fiscal y con una renegociación del Tratado de 1973 con Brasil referente a la represa hidroeléctrica de Itaipú. Sin embargo, los intentos de las fracciones pro-reforma dentro del gobierno de Lugo para recaudar estos fondos fueron inmediatamente socavadas por el permanente freno del Congreso (Lambert, 2011), que quedó fuertemente resentido por la decisión de Lugo de impulsar la reforma de la tenencia de la tierra sin ninguna participación del Congreso. El 4 de junio de 2009, el Congreso acordó aplazar aún más un proyecto de ley de impuesto sobre la renta, cortando así una fuente de ingresos clave (alrededor US\$ 160 millones); mientras que en el mismo día se negó a aprobar un acuerdo entre la central hidroeléctrica Itaipú Binacional y CEPRA para financiar nuevos asentamientos de familias sin tierra. En la misma sesión y contra los deseos del Ministro de Hacienda Dionisio Borda, también acordaron aumentar pensiones estatales y aumentar al doble los sueldos de los gobernadores departamentales y miembros de la Comisión Electoral Nacional, a un costo combinado de US\$ 118 millones (EIU, 2009). En otras palabras, el Congreso decidió bloquear fuentes vitales de financiamiento, mientras al mismo tiempo aumentó el gasto, generando la posibilidad de un déficit

insostenible. Como resultado, la capacidad del INDERT para asentar a campesinos sin tierra continuó gravemente restringida por su limitado presupuesto y su obligación de indemnizar a los propietarios de tierras expropiadas a precio de mercado (Nickson, 2015: 35).

La falta de capacidad del Estado para movilizar y asignar recursos fiscales para la aplicación de una reforma agraria queda ilustrada además por el hecho que el “giro a la izquierda” en Paraguay no coincide con el cambio regional hacia el neo desarrollismo (o “neo-extractivismo progresivo”), como ejemplifican algunos autores en este libro. En contraste con las políticas neo-desarrollistas desarrolladas, por ejemplo, Argentina durante los gobiernos Kirchner, donde los impuestos sobre la exportación de soja se elevaron al 35% (ver Lapegna, en este libro), los intentos de Lugo de lograr la aprobación de una ley para introducir un impuesto de 6% en las exportaciones de cereales no procesados (soja, maíz y colza) fueron anulados por el Congreso. Como resultado, la administración de Lugo fue incapaz de superar las políticas fundamentalistas de libre mercado, en donde los impuestos sobre la agricultura comercial se mantienen a niveles irrisorios para Paraguay (el monto neto en 2011 era solamente US\$ 13 millones, equivalente al 0,5% de los ingresos fiscales totales).

A pesar de la creciente demanda de las organizaciones sociedad-civil, la capacidad continua del Estado para gobernar en interés de la élite significó que las tierras mal habidas políticamente constituidas permanecieron intactas. Ninguna acción fue desarrollada por Lugo para recuperar tierras ilegalmente otorgadas por IBR y el INDERT, que podrían haber proporcionado la base para su redistribución a campesinos (Nickson, 2015: 575). Peor aún es el hecho de que Lugo no fue capaz de detener la transferencia ilegal de tierras, que continuó a lo largo de su Presidencia. En septiembre de 2011, Alberto Antebi Duarte, hijo del terrateniente y segundo hombre más rico de Paraguay, Roberto Antebi, recibió 4.000 hectáreas por este medio gracias al alto nivel de corrupción en el INDERT (Nickson, 2012).

#### **INTERACCIONES Y ALIANZAS, PRO-REFORMA, ESTADO-SOCIEDAD.**

Aunque la elección de Lugo no hubiera sido posible sin la creciente politización y soporte de los movimientos sociales rurales y urbanos (véase Levy, 2013), el grado de apoyo varió notablemente dependiendo del movimiento u organización específica (Palau y Ortega, 2008). En particular, el movimiento campesino quedó fuertemente dividido sobre diferencias sobre el alcance del apoyo que debían brindar a la APC en las elecciones de 2008. Mientras que diversas organizaciones nacionales y regionales ofrecieron su apoyo, la FNC, que sigue siendo el grupo estructurado más sólidamente entre las organizaciones

nacionales y ha demostrado una mayor capacidad de movilización, conservó su militancia anti-establishment y su posición hacia el rechazo de la política electoral, llamando a sus seguidores a expresar su rechazo al “sistema parlamentario burgués” con votos en blanco, que al final fueron menos de 40.000 votos.

Las organizaciones campesinas también se dividieron en relación al nivel de presión que debían ejercer sobre el gobierno. Por un lado, hubo un proceso parcial de desmovilización de las organizaciones que veían al gobierno de Lugo como un gobierno del pueblo y aquellos que temían que las movilizaciones para presionar al gobierno acarrearán el riesgo de provocar la caída de Lugo (Duré et al., 2012: 26). Por otro lado, participando en la autocrítica, los líderes lamentaron que las organizaciones campesinas no se aglutinaran en un movimiento que pudiera apoyar las políticas agrarias de Lugo (Duarte; en Duré et al., 2012: 54). Marcial Gómez, líder de la FNC, va más allá, señalando que, mientras la FNC mantuvo sus marchas anuales a Asunción exigiendo que Lugo cumpliera sus promesas de promulgar la reforma agraria y crear programas de educación y salud para las comunidades rurales,

nosotros tenemos nuestros cuestionamientos a algunas organizaciones, porque dijeron “hay que dejar que haga su trabajo el gobierno de Lugo, sin presión, para que pueda lograr algo”, otros dijeron “hay que declarar una tregua en este proceso” y otros simplemente entraron en la esfera del Estado a ocupar cargos [...]. Por todo eso cuestionamos a varias organizaciones sociales e incluso campesinas, porque para nosotros [la FNC] no habrá cambio sólo por voluntad, por buenos deseos de algunas personas. Acá tiene que haber presión social permanente para lograr cambios reales que beneficien a los sectores, y eso quiere decir organización y lucha. Lastimosamente hay organizaciones que tienen otra lectura, otra visión, y por sobre todo están los que entraron dentro del aparato del Estado y dejaron de lado las luchas sociales que llevaban adelante. (Gómez, citado en Duré et al., 2012: 43)

### **CONFRONTACIÓN CON COALICIONES DE ANTI-REFORMA**

Los grupos de terratenientes forman parte de las élites más ricas e influyentes del país y ejercen una fuerte presencia de cabildeo dentro del Congreso, con representación en los principales partidos políticos. Los dos grupos más importantes son la ARP, que representa principalmente a grandes ganaderos, y la Asociación de Productores de Soja, Oleaginosas y Cereales del Paraguay (APS), que representa a 50.000 agricultores comerciales Brasiguayos que controlan la mayor parte de la producción de soja en el Paraguay. La ARP y la APS son miembros de la Unión de Gremios de la Producción (UGP), una poderosa

asociación fundada en 2005 con el fin de defender los intereses de productores y exportadores de productos agrícolas. Tradicionalmente, estos grupos han sido capaces de bloquear los impuestos y la reforma agraria, no solo a través del cabildeo, sino también a través de la amenaza de acción directa en forma de *tractorazos* (grandes demostraciones disruptivas que movilizan a miles de productores bloqueando rutas con tractores y maquinaria agrícola). Uno de esos tractorazos a principios de diciembre de 2008 envió una clara señal a Lugo que los esfuerzos por la reforma agraria se enfrentarían con una fuerte oposición. La lentitud de la reforma bajo Lugo llevó a un aumento de ocupaciones de tierra, un discurso cada vez más militante entre organizaciones campesinas y enfrentamientos con guardias de seguridad armados, a menudo brasileños. El deterioro de la situación llevó a Claudia Ruser, la controvertida líder de línea dura de la APS, a acusar a Lugo de presuntos vínculos con el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), a los que ella definió como una organización pro-guerrilla, apoyada por el presidente Hugo Chávez en Venezuela (Nickson, 2015: 17-18). Como el proyecto de reforma de la tierra de Lugo se estancó, el conflicto social se volvió cada vez más probable.

### ÑACUNDAY

El gobierno de Lugo soportó intensas críticas por su pobre manejo del conflicto de tierras en el distrito de Ñacunday, en Alto Paraná. La finca en disputa implicó 157.000 hectáreas controladas por el Grupo Favero, la empresa agrícola más grande, propiedad del productor de soja Brasiguayo Tranquilo Favero, conocido como el “rey de la soja”. El 19 de septiembre de 2011, a petición de una Comisión vecinal de campesinos sin tierra (la Comisión Vecinal Santa Lucía), el INDERT anunció que comenzaría una revisión judicial para determinar si los títulos de propiedad en el área eran o no legales. La tramitación de documentos oficiales reveló que Favero se había apropiado ilegalmente de 55.406 hectáreas en 1999 (Fogel, 2013: 81). El INDERT encargó a los ingenieros del ejército del Instituto Geográfico Militar (IGM) que realizaran una mensura *in situ* de las fincas para identificar cualquier excedente de tierras de propiedad estatal. Todo esto coincidió con una ola de invasiones de tierra por la LNC para “recuperar” esas propiedades para el reasentamiento. Unos 3.000 carperos habían estado acampando en la zona de Colonia Paranambú de Ñacunday desde julio de 2011, cuando fueron desalojados de la finca de Espigón, otra propiedad de Favero (Fogel, 2013; LASSR, 2012). “Algunos de los asesores más cercanos de Lugo, como José “Pakova” Ledesma, gobernador de San Pedro y el senador Sixto Pereira, [veían] el conflicto como una oportunidad para movilizar apoyo político antes de las elecciones de

abril de 2013 al aprovechar la hostilidad generalizada y crónica en las zonas rurales contra los agricultores de soja Brasiguayos” (EIU, 2012).

En este punto, la Alianza anti-reforma formada por los propietarios y los agentes estatales fue responsable principal de frenar el progreso en la realización de la mensura. Los propietarios tomaron represalias desalojando a los intrusos, desmontando los equipos de GPS instalados por los militares, y quitando los mojones que habían plantado. FAVERO presentó una apelación, que fue respaldada por una fiscalía local, María del Carmen Meza, quien emitió una advertencia para el alto mando militar de que la presencia de los carperos en la mensura era injustificada. La Corte Suprema intervino y sentenció que en adelante el juicio de mensura será atendida por un juez local — una forma de decir que Lugo se había equivocado al dar intervención a los militares—. El Consulado de Brasil tuvo una participación activa en la crisis también el embajador brasileño en Paraguay Eduardo Dos Santos, dijo a la prensa que su Embajada estaba proporcionando a los terratenientes brasileños “asistencia técnica, jurídica y consular” (LASSR, 2012). Al mismo tiempo, el movimiento de carperos fue brutalmente reprimido y criminalizado; Victoriano López, líder de la LNC, fue arrestado por presuntamente abusar sexualmente de un menor de edad (Fogel, 2013).

Durante todo el episodio “Lugo... hizo declaraciones contradictorias e indecisas acerca de la invasión; por un lado cauteloso de alienar su apoyo de base entre los pobres y por otra bajo presión para mantener el estado de derecho” (EIU, 2012). En 26 de febrero de 2012, después de meses de vacilaciones, el gobierno de Lugo trasladó a las aproximadamente 350 familias de carperos dentro de Ñacunday al cercano parque nacional, lo que condujo a la crítica aguda de ONG ambientalistas del Paraguay. El episodio entero había expuesto la incapacidad de la administración de Lugo, frente a un Congreso hostil y conservador, a promulgar la reforma de la tenencia de la tierra que había prometido (LAWR, 2012).

### **MARINA KUE**

El 15 de junio de 2012, 11 ocupantes y seis policías murieron en una balacera durante una operación de seguridad fallida con 324 policías para desalojar a 60 miembros de la organización campesina Movimiento por la Recuperación Campesina de Canindeyú (MRCC), que habían ocupado tierras cerca de Curuguaty. La tragedia fue el peor incidente de violencia política durante décadas, provocando la crítica de movimientos campesinos y líderes de la oposición, aunque por razones muy diferentes. Se llevó a cabo en una tierra fiscal, finca de 2.000 hectáreas en Marina Kue (Departamento de Canindeyú), parte

de una fracción mayor que había sido obtenida durante la época de Stroessner por el corrupto empresario y ex senador Colorado, Blas N. Riquelme, bajo el pretexto de la reforma agraria (Fogel, 2012).

El 11 de julio de 2016, el Tribunal paraguayo había condenado a 11 campesinos (ocho hombres y tres mujeres) por los asesinatos de los seis agentes de policía durante la masacre de Curuguaty. Rubén Villalba, quien fue identificado como cabecilla de los ocupantes, recibió una pena de prisión de 30 años. Luis Olmedo fue condenado a 20 años como el principal co-instigador del crimen, y otros dos hombres, Arnaldo Quintana y Néstor Castro, recibieron 18 años por el mismo cargo. Otros siete campesinos recibieron las penas de entre 4 y 6 años por asociación para delinquir e invasión de propiedad privada (LAWR, 2016). La preocupación por la falta de imparcialidad e independencia en las investigaciones sobre los acontecimientos en Curuguaty se refleja en un comunicado de prensa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ra'ad Zeid Al Hussein:

La condena de 11 campesinos en el caso de Curuguaty tras un juicio que supuestamente no respetó las garantías judiciales es profundamente preocupante [...] también es el hecho de que, hasta ahora, la muerte de 11 campesinos, asesinados en el mismo incidente, no han sido investigados por las autoridades paraguayas, ni procesaron las denuncias de que algunos fueron ejecutados sumariamente después de ser sometidos a torturas y otras violaciones de derechos humanos<sup>8</sup>.

En la versión oficial de lo ocurrido los ocupantes habían disparado a los policías primero, pero esta visión fue fuertemente cuestionada por organizaciones de activistas y de derechos humanos (CODEHUPY, 2012; PEICC, 2012). Las investigaciones se desarrollaron en medio de unas sombras de dudas marcadas por “denuncias de graves irregularidades en la actuación de la fiscalía, el poder judicial y las fuerzas de seguridad en relación con la incursión de la policía en Curuguaty en junio de 2012” (UN Human Rights Committee, 2013: 6). Las acusaciones también se hicieron con respecto a la participación de franco tiradores ocultos, infiltrados para provocar una crisis política como pretexto para forzar la caída de Lugo. En un clima de sospecha, abundan las teorías conspirativas<sup>9</sup>.

---

8 Ver <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20289&LangID=E>>.

9 Según un examen independiente de imágenes de audio realizado por expertos españoles en balística, se declaró que los policías fueron asesinados por fuego automático, incompatible con los rudimentarios rifles de caza utilizados por los ocupantes. La presencia de mujeres y niños sugirió que no esperaban la violencia. Muchos

Inmediatamente después de la masacre de Curuguaty, una mezcla de fuerzas sociales conservadoras vio su oportunidad y se unieron para orquestar el juicio político y destituir a Lugo. Las acusaciones de negligencia, ineptitud e incapacidad para actuar con decisión fueron planteadas por importantes portavoces de los productores de soja (por ejemplo, Héctor Cristaldo, cabeza visible de la UGP, así como portavoces de Cargill y Monsanto), quienes culparon a Lugo por las muertes y pidieron su destitución inmediata (Última Hora, 2012).

### LA DESTITUCIÓN DE FERNANDO LUGO

El 21 de junio de 2012, la cámara de Diputados votó 76 a 1 (con tres abstenciones) para iniciar la destitución de Lugo por “*mal desempeño en sus funciones*”<sup>10</sup>. Al día siguiente, después de breves debates, el Senado votó 39 a 4 (con dos abstenciones) para confirmar la decisión de remover de su cargo al Presidente Lugo. Este firmó su renuncia a reñadientes, y su Vicepresidente, Federico Franco, que hacía mucho tiempo no estaba de acuerdo con las políticas reformistas del Presidente, asumió la presidencia por los restantes 14 meses de mandato presidencial. El proceso de destitución fue ampliamente criticado. A pesar de garantías oficiales de que el proceso era constitucional, ninguna evidencia se presentó en el juicio de destitución. De hecho, el documento de acusación formal incluso declaró que no era necesario porque los hechos eran “*del conocimiento público*”. A Lugo se le dio 24 horas para preparar su defensa y menos de 2 horas para presentarla al Senado (que él evitó por considerarlo absurdo).

En todo el proceso de acusación se violó el Artículo 17 de la Constitución de 1992, que protege los derechos de los acusados para considerar los cargos, cuestionar la evidencia, y disponer del tiempo necesario para preparar una defensa adecuada. Este debido proceso se dejó de lado mientras el Congreso se precipitaba con un juicio político “express” (Nickson, 2015: 17). En este sentido, la caída de Lugo

---

creyeron que el tiroteo fue orquestado por franco tiradores infiltrados, una visión detallada por la Plataforma de Estudio e Investigación de Conflictos Campesinos (PEICC, 2012), argumentaba que los policías, que llevaban chalecos antibalas, murieron por tiros en la cabeza y el cuello.

10 La Cámara de Diputados citó cinco cargos en apoyo a su acusación por la “mal desempeño” de Lugo: (1) organizar y financiar / autorizar una reunión política partidaria dentro de la unidad de ingeniería de las fuerzas armadas en 2009; (2) instigar y apoyar ocupaciones ilegales de tierras / invasiones en la zona de Ñacunday; (3) violar el proceso democrático mediante la firma del protocolo de Ushuaia II (Carta Democrática del Mercosur de 2011) sin consultar al Congreso; (4) responsabilidad por la creciente inseguridad en el país al no combatir el EPP; y (5) instigar y facilitar las invasiones de tierras, que condujeron a los asesinatos en Curuguaty.

es un caso emblemático de un “golpe astuto”, un proceso que se está viendo cada vez más en toda la región “Por el que los gobiernos de izquierda son forzados a interrumpir su mandato para poner en su lugar un nuevo gobierno de orientación de derecha, con relativamente poco derramamiento de sangre y un elemento de legitimidad popular e institucional” (Cannon, 2016: 119; en el caso de Brasil, véase Sauer y Mészáros, 2017, en este libro).

En muchos sentidos, se trataba de un “golpe de Estado” que se esperaba sucediese. Lugo ya había sobrevivido a varios intentos de juicio político con acusaciones falsas por parte del partido Colorado entonces en la oposición. Lo que ocurrió al final fue un equilibrio catastrófico de fuerzas que refleja la “destrucción recíproca” (o “sangrado mutuo”) del Cesarismo, en el vocabulario Gramsciano:

Se puede decir que el Cesarismo expresa una situación en la cual las fuerzas en lucha se equilibran de modo catastrófico, o sea que se equilibran de modo que la continuación de la lucha no puede concluir más que con la destrucción recíproca. Cuando la fuerza progresista A lucha contra la fuerza regresiva B, puede suceder no sólo que A venza a B o B venza a A, puede suceder también que no venzan ni A ni B, sino que se agoten recíprocamente y una tercera fuerza C intervenga desde fuera sometiendo lo que queda de A y de B. (Gramsci, 1971: 219)

Siguiendo a Gramsci, diríamos que la unidad trans-partidaria para aprobar la destitución de Lugo emergió como una expresión particular del equilibrio catastrófico de fuerzas por el que “la tercera fuerza C [Partido Colorado], interviene no solo por el mutuo agotamiento de A [Lugo] y B [PLRA], sino también porque A o B *invita* a la intervención de C como una segunda mejor solución (o menos desfavorable) en el conflicto. Así, aunque el resultado final de la intervención podría ser el sometimiento de ambos grupos, *la propia intervención es provocada por intereses internos en conflicto*” (Fontana, 2004: 178; énfasis agregado). Sin duda, el comportamiento miope del PLRA refleja preocupaciones estratégicas y un intento de obtener ventaja política en la campaña electoral próxima del 2013. Sin embargo, “al derrocar a Lugo, rompieron la única coalición política capaz de derrotar a los Colorados” (Setrini y Arce, 2012). Como señaló Lambert (2012),

El juicio político permitió al PLRA distanciarse de un gobierno impopular, que anteriormente había apoyado, y ganar la Presidencia por los 10 meses restantes del período presidencial; esto daría acceso crucial a los recursos del Estado para financiar su campaña electoral (una práctica que es ilegal pero era práctica habitual entre los Colorados) y

su máquina de patrocinio. Los Colorados asumieron el riesgo de permitir el acceso completo del PLRA al gobierno, para poner de relieve cómo no fueron capaces de gobernar incluso sin Lugo —una política que dependería de socavar efectivamente la política del gobierno a través de su mayoría en el Congreso para los diez meses restantes de la administración—.

Esto es precisamente lo que ocurrió en 2013. El candidato del Partido Colorado Horacio Cartes, uno de los más ricos empresarios de Paraguay, ganó las elecciones con el 45,8% de los votos<sup>11</sup>. La administración de Cartes (2013-presente) ha vuelto al Paraguay al campo de ortodoxia neoliberal de la política latinoamericana, junto con México, Chile, Perú, Colombia y la mayoría de los países de América Central (López y Vértiz, 2015: 156); señalando, por lo tanto, el regreso de la política paraguaya como de costumbre.

### CONCLUSIÓN

Fernando Lugo prometió reformas sustanciales en las políticas agrarias durante su campaña electoral. Una vez en el poder, sin embargo, su administración carecía de la capacidad para movilizar y asignar recursos fiscales para la aplicación de una reforma agraria. La incapacidad de la administración de Lugo para cumplir su promesa de reforma agraria resultó en última instancia de la débil interacción entre actores pro reformistas de Estado y de la sociedad, la fuerte oposición política de una élite terrateniente coordinada, bien dotada y poderosa, y la combativa pero insuficiente movilización de un Movimiento campesino atomizado.

La destitución de Lugo revela el nivel excesivo de influencia ejercida por la élite terrateniente en la política paraguaya, así como el carácter muy débil de la democracia. “La vehemencia de la oposición a un Presidente de centro-izquierda cuyas políticas eran más socialdemócratas que revolucionarias y que realmente logra muy poco” (Nickson, 2015: 18) sirve como un potente recordatorio que “no hace falta que los gobiernos latinoamericanos adopten medidas social-revolucionarias para que la élite tradicional [...] se sienta amenazada y actúe violentamente en la protección de sus intereses” (Gordon y Webber, 2013: 36). En un país como Paraguay, donde es bien sabido que la élite terrateniente ejerce un control oligárquico sobre el Estado, las posibilidades de una reforma agraria redistributiva continúan siendo escasas, a falta de cambios sustanciales, estructurales e institucionales dentro del Es-

---

11 El poder económico y político de Cartes se supone derivado del contrabando de tabaco a Brasil, lavado de dinero y narcóticos (ver ABC Color, 2011).

tado y la sociedad. Al mismo tiempo, el progreso en dirección a la reforma agraria redistributiva sigue siendo frenado por el debilitamiento de las organizaciones campesinas, debido tanto a las diferencias internas como a la expulsión masiva de campesinos de sus tierras. Una vez más, esta situación solo puede revertirse “si los campesinos continúan movilizándose a largo plazo y si sus organizaciones y movimientos logran minimizar sus diferencias y ponerse de acuerdo sobre una estrategia unida que trascienda las demandas a corto plazo” (Fogel, 1997: 104).

Así, la experiencia paraguaya demuestra la resiliencia de la oligarquía terrateniente y pone de manifiesto la fragilidad de la pugna por una reforma agraria redistributiva que continua vigente en el período pos-autoritario. Tal transformación es poco probable si no se abordan primero las paradojas políticas subyacentes y las estructuras de poder asociadas no solo con el legado del Estado depredador en Paraguay, sino también con cómo estas estructuras de poder se entrelazan con nuevos regímenes de acumulación dentro del régimen alimentario mundial. Sin duda, si estas preocupaciones no son atendidas, el modelo actual de exportación agro-extractivista seguirá reproduciendo las estructuras de poder existentes que se basan en la polarización de la riqueza, en vez de luchar por políticas de reforma agraria redistributiva para revertir la injusticia agraria de larga data en Paraguay.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABC Color* 2008 (Asunción) 16 de febrero.
- ABC Color* 2011 (Asunción) 14 de enero.
- Becker, M. 2013 “South America’s left turns” en *Latin American Perspectives*, 40 (3), pp. 247-254.
- Blanc, J. 2015 “Enclaves of inequality: Brasiguaios and the transformation of the Brazil — Paraguay borderlands” en *The Journal of Peasant Studies*, 42 (1), pp. 145-158.
- Borras, S. M. 2007 *Pro-poor land reform: A critique* (Ottawa: University of Ottawa Press).
- Bourscheid, J. I. 2016 “Entre la hegemonía y el Cesarismo: Un análisis gramsciano del gobierno de Fernando Lugo (2008-2012)” en *Pensamiento Plural*, 17, pp. 51-76.
- Byres, T. J. (comp.) 2004 “Redistributive land reform today” en *Journal of Agrarian Change*, 4 (1-2), pp. 1-225.
- Cannon, B. 2016 *The Right in Latin America: Elite power, hegemony and the struggle for the state* (Nueva York: Routledge).
- Carter, M. R.; Barham, B. L. y Mesbah, D. 1996 “Agricultural export booms and the rural poor in Chile, Guatemala, and Paraguay” en *Latin American Research Review*, 31 (1), pp. 33-65.

- CODEHUPY (Coordinadora Derechos Humanos Paraguay)  
2012 *Informe de derechos humanos sobre el caso Marina Kue*  
(Asunción: CODEHUPY).
- CVJ (Comisión de Verdad y Justicia) 2008 *Informe final: Tierras mal  
habidas, Tomo IV* (Asunción: CVJ).
- DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos)  
2004 *Principales resultados del Censo 2002: Vivienda y población*  
(Fernando de la Mora: DGEEC).
- DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos) 2013  
*Censo nacional de población y viviendas para pueblos indígenas:  
Pueblos indígenas en el Paraguay resultados preliminares 2012*  
(Fernando de la Mora: DGEEC).
- Duré, E.; Ortega, G.; Palau, M. y Rojas, L. 2012 *Golpe a la  
democracia: Antecedentes y perspectivas* (Asunción: BASE  
Investigaciones Sociales).
- EIU (Economist Intelligence Unit) “2008 Paraguay politics: Land  
conflicts escalate”, 1 de diciembre.
- EIU (Economist Intelligence Unit) 2009 “Paraguay politics:  
President’s weakness shows”, 22 de julio.
- EIU (Economist Intelligence Unit) 2012 “Paraguay politics: Land  
conflict rumbles on”, 28 de marzo.
- Evans, P. B. 1989 “Predatory, developmental, and other apparatuses:  
A comparative political economy perspective on the third world  
state” en *Sociological Forum*, 4 (4), pp. 561-587.
- Ezquerro-Cañete, A. 2016 “Poisoned, dispossessed and excluded: A  
critique of the neoliberal soy regime in Paraguay” en *Journal of  
Agrarian Change*, 16 (4), pp. 702-710.
- Filomeno, F. A. 2013 “State capacity and intellectual property  
regimes: Lessons from South American soybean agriculture” en  
*Technology in Society*, 35 (2), pp. 139-152.
- Filomeno, F. A. 2014 *Monsanto and intellectual property in South  
America* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).
- Fogel, R. 1997 “The peasantry” en Lambert, P. y Nickson, A. (comps.)  
*The transition to democracy in Paraguay* (Houndmills: Macmillan  
Press).
- Fogel, R. 2005 “Efectos ambientales del enclave sojero” en  
Fogel, R. y Riquelme, M. (comps.) *Enclave sojero: Merma de  
soberanía y pobreza* (Asunción: Centro de Estudios Rurales  
Interdisciplinarios).
- Fogel, R. 2009 “El gobierno de Lugo, el parlamento y los  
movimientos sociales” en *OSAL*, 25, pp. 51-63.

- Fogel, R. 2012 “El movimiento de los Carperos” en *Novapolis*, 5, pp. 11-30.
- Fogel, R. 2013 *Las tierras de Ñacunday, Marina Kue y otras calamidades* (Asunción: Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios / Servi Libro).
- Fontana, B. 2004 “The concept of Caesarism in Gramsci” en Baehr, P. y Richter, M. (comps.) *Dictatorship in history and theory: Bonapartism, Caesarism, and totalitarianism* (Cambridge: Cambridge University Press).
- González Bozzolasco, I. 2009 “¿Bonapartismo a la paraguaya?” en *Novapolis*, 4, pp. 37-50.
- Gordon, T. y Webber, J. R. 2013 “Post-coup Honduras: Latin America’s corridor of reaction” en *Historical Materialism*, 21 (3), pp. 16-56.
- Gott, R. 2008 “All change in Paraguay: The promise of Fernando Lugo” en *Global Dialogue*, 10, pp. 48-58.
- Gramsci, A. 1971 *Selections from the prison notebooks* (Nueva York: International).
- Guereña, A. 2013 *The soy mirage: The limits of corporate social responsibility: The case of the company Desarrollo Agrícola del Paraguay* (Oxford: Oxfam).
- Henderson, H.; Corral, L.; Simning, E. y Winters, P. 2015 “Land accumulation dynamics in developing country agriculture” en *The Journal of Development Studies*, 51 (6), pp. 743-761.
- Hetherington, K. 2011 *Guerrilla auditors: The politics of transparency in neoliberal Paraguay* (Durham, NC: Duke University Press).
- Hetherington, K. 2014 “Regular soybeans: Translation and framing in the ontological politics of a coup” en *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 21 (1), pp. 55-78.
- Itriago, D. 2012a *Taxation in Paraguay: Marginalization of small-scale farming* (Oxford: Oxfam).
- Itriago, D. 2012b *Creating a fair tax system to benefit Paraguay’s small-scale farmers* (Oxford: Oxfam).
- Kay, C. 1974 “Comparative development of the European manorial system and the Latin American hacienda system” en *The Journal of Peasant Studies*, 2 (1), pp. 69-98.
- Kleinpenning, J. M. G. 1984 “Rural development policy in Paraguay since 1960” en *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 75 (3), pp. 164-176.
- Kleinpenning, J. M. G. y Zoomers, E. B. 1991 “Elites, the rural masses, and land in Paraguay: The subordination of the rural

- masses to the ruling class” en *Development and Change*, 22 (2), pp. 279-295.
- Lambert, P. 2000 “A decade of electoral democracy: Continuity, change and crisis in Paraguay” en *Bulletin of Latin American Research*, 19 (3), pp. 379-396.
- Lambert, P. 2011 “Undermining the new dawn: Opposition to Lugo in Paraguay” en Domínguez, F.; Lievesley, G. y Ludlam, S. (comps.) *Right-wing politics in the new Latin America: Reaction and revolt* (Londres: Zed Books).
- Lambert, P. 2012 “The lightning impeachment of Paraguay’s President Lugo” en *E-International Relations*, 9 de agosto.
- LASSR (Latin American Security and Strategic Review) 2012 “Paraguayan land disputes turn violent and put Lugo in a double bind”, febrero.
- LAWR (Latin American Weekly Review) 2012 “Land conflict takes strange turn”, 1 de marzo.
- LAWR (Latin American Weekly Review) 2016 “Court rules on ‘Curuguaty massacre’”, 14 de julio.
- Levy, C. 2013 “Working towards Tekojojá: The political struggles of the Paraguayan left” en *Studies in Political Economy*, 92 (1), pp. 29-56.
- López, E. y Vértiz, F. 2015 “Extractivism, transnational capital, and subaltern struggles in Latin America” en *Latin American Perspectives*, 42 (5), pp. 152-168.
- MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería) 2009 *Censo agropecuario nacional de 2008* (San Lorenzo: MAG).
- Nagel, B. Y. 1999 “‘Unleashing the fury’: The cultural discourse of rural violence and land rights in Paraguay” en *Comparative Studies in Society and History*, 41 (1), pp. 148-181.
- Nickson, A. 2008 “An opportunity for Paraguay: The challenges for Fernando Lugo” en *Nueva Sociedad*, 216, pp. 4-16.
- Nickson, A. 2012 “Paraguay’s presidential coup: The inside story” en *Open Democracy*, 10 de julio.
- Nickson, A. 2015 *Historical dictionary of Paraguay* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield) Tomo 3.
- Nickson, A. y Lambert, P. 2002 “State reform and the “privatized state in Paraguay” en *Public Administration and Development*, 22 (2), pp. 163-174.
- Palau, M. y Ortega, G. 2008 “Paraguay: El nuevo escenario de disputa de los intereses populares” en *OSAL*, 24, pp. 103-112.

- Palau, T.; Cabello, D.; Maeyens, A.; Rulli, J. y Segovia, D. 2007 *Los refugiados del modelo agroexportador: Impactos del monocultivo de soja en las comunidades campesinas paraguayas* (Asunción: BASE Investigaciones Sociales).
- Palau, T.; Rojas, L. y Riquelme, Q. 2010 *Acciones del gobierno de Lugo para la Reforma Agraria entre agosto de 2008 y junio de 2010* (Asunción: Grupo de Democratización y Construcción de la Paz).
- PEICC (Plataforma de Estudio e Investigación de Conflictos Campesinos) 2012 *Informe masacre de Curuguaty* (Asunción: PEICC).
- Petras, J. 1997 "Latin America: The resurgence of the left" en *New Left Review*, 233, pp. 17-47.
- Piñeiro, D. E. 2004 *En busca de la identidad: La acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Richards, D. G. 2008 "Transition and reform in a predatory state: The case of Paraguay" en *Journal of Economic Policy Reform*, 11 (2), pp. 101-114.
- Riquelme, M. 1994 "Toward a Weberian characterization of the Stroessner regime in Paraguay (1954-1989)" en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 57, pp. 29-51.
- Riquelme, Q. y Vera, E. 2013 *La otra cara de la soja: El impacto del agronegocio en la agricultura familiar y la producción de alimentos* (Asunción: Proyecto Acción Ciudadana contra el Hambre y por el Derecho a la Alimentación).
- Rojas, L. 2009 *Actores del agronegocio en Paraguay* (Asunción: BASE Investigaciones Sociales).
- Setrini, G. 2010 "Twenty years of Paraguayan electoral democracy: From monopolistic to pluralistic clientelism", working paper N° 3 (Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya).
- Setrini, G. y Arce, L. 2012 "Paraguay's impeached democracy" en *Project Syndicate*, 9 de julio.
- Última Hora 2012 (Asunción) 22 de junio.
- UN Human Rights Committee (2013) "Concluding observations on the third periodic report of Paraguay, 107th Session (11-28 March 2013)" (Nueva York: United Nations).
- UNDP (United Nations Development Programme) 2010 *Sector rural paraguay: Una visión general para un diálogo informado* (Asunción: UNDP Paraguay).

- Weisskoff, R. 1992 “The Paraguayan agro-export model of development” en *World Development*, 20 (10), pp. 1531-1540.
- World Bank 2007 *World development report 2008: Agriculture for development* (Washington, DC: World Bank).

# LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL CAPITALISMO RENTISTA Y LOS LÍMITES DE LA TRANSFORMACIÓN AGRARIA EN VENEZUELA<sup>1</sup>

Thomas F. Purcell

## INTRODUCCIÓN

El descubrimiento de grandes depósitos de “oro negro” a comienzos del siglo XX acabó con el pasado agrícola de Venezuela el cual pasó de ser un país predominante agrario a una nación abrumadoramente urbanizada y dependiente del petróleo. A partir de este momento, el llamado a “sembrar el petróleo” para lograr la diversificación económica, se convertiría en una frase vana para la durante toda la historia contemporánea de Venezuela. Cuando Hugo Chávez asumió la presidencia en 1998 sobre la base del programa anti-neoliberal de la Revolución Bolivariana, Venezuela era el país latinoamericano con la más alta dependencia de importación de alimentos (Morales, 2009). En respuesta, el gobierno de Chávez fue el primero de América Latina en proclamar la soberanía alimentaria como política pública y en impulsar la creación de una serie de instituciones, estructuras de gobierno

---

1 Quisiera agradecer a Estefanía Martínez por sus comentarios y traducción al español, a Cristóbal Kay y a Leandro Vergara-Camus, a los dictaminadores anónimos y a Rowan Lubbock por sus comentarios. Agradezco de forma especial a Jhanilka Torres por su participación activa en la investigación en Venezuela, a Manuel Sutherland por sus apuntes perspicaces sobre la economía política de Venezuela, y a todas las personas que dieron su tiempo para las entrevistas que alimentaron este trabajo. Se aplican las salvedades usuales.

y nuevas políticas orientadas a movilizar gente, tierras, créditos, etc. en una apuesta por transformar el desarrollo rural y la provisión doméstica de alimentos. No obstante, el gobierno de Chávez heredó una fuerza de trabajo rural que representaba entre el 3-4% de la población laboralmente activa, así como un campesinado débil en comparación a una población urbana del 94%, y un sector de distribución de alimentos dependiente de las importaciones y dominado por los monopolios privados (Ellner, 2008). Estos obstáculos confluyen alrededor de la economía política del petróleo y de las dinámicas de la acumulación rentista en Venezuela. La centralidad del ingreso proveniente de las exportaciones de petróleo significa que, Venezuela, a diferencia de otros países de América Latina no ha hecho un uso de las rentas agrícolas, o del excedente agrario, para impulsar procesos de desarrollo y de industrialización<sup>2</sup>. El sector industrial de la economía más intensivo en capital ha sido en cambio la fuente del excedente económico (o sea, el excedente “petrolero”), históricamente aprovechado para financiar las importaciones de alimentos y para subsidiar a un sector agrícola y de distribución de alimentos, pequeño pero intensivo en capital. El principal mecanismo utilizado por el Estado para transferir rentas petroleras hacia el resto de la sociedad ha sido la sobrevaluación de la moneda (Mommer, 1998). Esto ha creado un enorme perjuicio para la agricultura, en tanto que importar alimentos ha sido siempre más barato que producirlos mediante una agricultura nacional.

A finales de 2015, y a pesar de 10 años de altos precios internacionales del petróleo, Venezuela comenzó a experimentar una situación social de escasez de alimentos, con una inflación que alcanzó los tres dígitos, niveles históricos bajos de producción agrícola y largas colas para la compra de alimentos bajo precios regulados (Gutiérrez, 2015). En lugar del control nacional de la producción y del consumo de alimentos culturalmente apropiados, lo que surgió como resultado de esta situación fue un fenómeno curioso conocido como “bachaqueo”. El “bachaco” es una hormiga de gran tamaño y apetito voraz que habita en la zona selvática fronteriza entre Venezuela y Colombia, conocida por su capacidad para cargar hojas de gran tamaño, que sobrepasan su peso y medida, por largas distancias. En el 2014, el sustantivo “bachaqueo” —y el verbo correspondiente “bachaquear”— fue trasladado al léxico popular venezolano para describir la práctica de revender (con fines altamente lucrativos) los artículos regulados

---

2 Siguiendo el significado comúnmente del término excedente agrícola como “el valor total de la producción agrícola menos lo que el sector retiene para su autoconsumo y reproducción” (Kay, 2002: 1075), se puede inferir que este excedente no ha sido de una magnitud muy significativa en la economía venezolana.

por el gobierno. Este artículo plantea la idea del “bachaqueo” como la expresión de las contradicciones más profundas en la política pública alimentaria y agrícola en Venezuela, que circundan alrededor de la sobrevaluación de la moneda y la regulación populista de los precios de los alimentos. Esto ha dado lugar a dos procesos interrelacionados: la inundación del mercado interno con productos alimentarios importados y la especulación generalizada sobre los precios domésticos. Estos dos procesos han socavado las iniciativas de reforma agraria, la producción de las cooperativas, los subsidios directos y la creación de centros públicos de procesamiento y distribución como mecanismos claves para expandir la producción doméstica de alimentos. Sin pretender minimizar el actuar político recalcitrante de una élite agraria y de un sector privado vinculado a la industria procesadora de alimentos —que cuenta con una historia bien conocida de corrupción y acaparamiento (la llamada “guerra económica”)<sup>3</sup>—, este artículo se enfoca en cómo las formas de reproducción del capitalismo rentista en el Estado Bolivariano de Venezuela han dado origen a un mundo distorsionado de precios y valores, lo que ha llevado al país al punto más lejano imaginable de la autosuficiencia alimentaria.

En este respecto, el artículo moviliza los conceptos de renta de la tierra y capitalismo rentista para teorizar la relación contradictoria que existe entre los ingresos masivos que genera el petróleo y las políticas agrarias radicales: un análisis que hasta ahora ha estado fuera del alcance de los estudios agrarios. Al nivel más rudimentario, la renta de la tierra es el tributo proveniente de las ganancias extraordinarias que paga el capital a los terratenientes o al Estado para acceder a los recursos naturales no renovables. Cuando la renta constituye la principal fuente de ingreso —en el caso de países productores de petróleo como Venezuela—, se entiende por “capitalismo rentista” la expresión política, social e institucional de la apropiación y distribución de la riqueza por parte del Estado y de otros actores sociales. Esta aproximación presenta la ventaja particular de no reducir los efectos desarrollistas de la entrada masiva de ingresos económicos a un país a conceptos tales como “enfermedad holandesa” (*Dutch Disease*) (Briceño-León, 2005), patologías institucionales internas de los petro-Estados o Estados rentistas (Karl, 1997) o del populismo rentista (Wayland, 2009)<sup>4</sup>. Este artículo busca en cam-

---

3 Por ejemplo, ver Rosset (2009: 17), quien argumenta que las empresas estaban utilizando su poder de cuasi-monopolio sobre el procesamiento de alimentos para debilitar el control gubernamental de precios y las políticas en favor de los consumidores.

4 La “enfermedad holandesa”, con sus bases epistemológicas en los modelos de equilibrio general de la economía neoclásica, ofrece una descripción abstracta del

bio localizar las contradicciones de las políticas gubernamentales de agricultura y producción de alimentos dentro de las peculiaridades que presenta el escenario nacional de acumulación basado de manera amplia en la apropiación, antes que en la producción, de valor (Coronil, 1997).

El capítulo se compone de cinco partes o secciones. La primera sección expone el desarrollo histórico de la producción agrícola doméstica y la dependencia externa de la importación de alimentos bajo el influjo de la economía petrolera. La segunda parte analiza las dinámicas que vinculan soberanía y seguridad alimentaria que han cautivado una gran parte de la literatura. Se sugiere que esto ha llevado a una falsa yuxtaposición de las políticas agrarias de la Revolución Bolivariana y a un obscurecimiento de las contradicciones macroeconómicas que tienen lugar en el proceso de acumulación. Para abordar este vacío, la tercera sección ofrece una aproximación desde el marxismo al problema de la sobrevaluación, basándose para esto en trabajos que han evidenciado cómo la renta de la tierra se transfiere y valoriza dentro de las economías centradas en recursos naturales (Iñigo Carrera, 2007). La cuarta parte ubica el surgimiento de políticas radicales en torno a la agricultura y a la producción de alimentos en Venezuela que tuvo lugar alrededor de la fecha en que el gobierno introdujo controles sobre la moneda y los tipos de cambio, en un momento de inestabilidad política. Sobre la base de la investigación de campo realizada durante los meses de octubre y noviembre del 2015, en Caracas y en los estados de Mérida y Portuguesa, la quinta parte del artículo desarrolla una narrativa empírica que traza las dinámicas de la acumulación capitalista-rentista en el sector agrario. En lugar de ofrecer estudios de caso aislados, el artículo apunta a esclarecer las contradicciones de las políticas agrarias más radicales a través de la investigación realizada con una variedad de actores dentro del sector agrícola<sup>5</sup>. En este sentido, lo que la estrategia de investigación pierde de vista en el estudio minucioso de un solo caso, se compensa con una perspectiva más amplia que los varios casos individuales ayudan a vislumbrar.

---

comportamiento de los precios bajo los efectos de la entrada masiva de ingresos, lo que carece de capacidad explicativa respecto a la economía política del proceso de acumulación en formaciones sociales como la venezolana.

5 Se realizaron cerca de 15 entrevistas con funcionarios públicos (desde directores hasta técnicos de varias entidades agrícolas), pequeños productores, líderes de Fundos Zamoranos, grandes empresas privadas y terratenientes, trabajadores de la empresa pública Agropatria, académicos, activistas e investigadores independientes.

## **PETRÓLEO, AGRICULTURA Y DEPENDENCIA EXTERNA DE ALIMENTOS**

A comienzos del siglo XX, mediante el “baile de las concesiones petroleras”, se eliminó la presión política que empujaba a los gobiernos a proteger la economía agrícola; los terratenientes vendieron sus tierras y utilizaron los recaudos para establecer empresas comerciales y financieras en los centros urbanos que estaban en expansión (Di John, 2009: 190). En lugar de la competencia regional entre productores de café y cacao vinculados a la élite caraqueña agroexportadora, se estableció una red de intereses militares y mercantilistas para sacar provecho de las rentas petroleras y emergió una moneda sobrevaluada como el principal nexo entre el Estado y el mercado global (Coronil, 1997: 83). La subutilización de las tierras en los años cincuenta, generada por la presencia de los latifundios dedicados principalmente a la ganadería, había creado un déficit crónico en la producción nacional de alimentos que causó que la demanda superara a la oferta llevando a la inflación de los precios de los alimentos (Rodríguez, 2011). El primer esfuerzo concertado de iniciativa estatal para sembrar el petróleo en el sector de la agricultura, y evitar las confrontaciones con la élite terrateniente, vino en los años cincuenta con la expansión de la frontera agrícola a través del “modelo agricultor” de los Estados Unidos basado en el trabajo de migrantes europeos (Crist, 1984: 154). Los créditos públicos y las tierras de riego fueron absorbidos por una nueva clase de medianos productores que usaban técnicas de producción mecanizadas con un alto consumo de insumos industriales (Delahaye, 2001: 61). La habilidad para importar paquetes tecnológicos necesarios en la producción agroindustrial moderna le permitió al sector agrícola de Venezuela convertirse en uno de los sectores más intensivos en capital de América Latina (Rodríguez, 2011: 75)<sup>6</sup>. Los principales cultivos producidos bajo formas de producción capitalista fueron la producción de cereales, leche y carne para el creciente mercado interno. Esto permitió la creación de un aparato de intervención y distribución estatal que privilegió a grandes y medianos productores, en un intento por reducir los precios de los alimentos para el proceso incipiente de industrialización (Gutiérrez, 1998: 26)<sup>7</sup>.

---

6 Esto creó un sistema de producción que favoreció a una nueva clase media rural el cual requirió de una escala mínima de producción (50 hectáreas) para alcanzar una máxima eficiencia (Rodríguez, 2011).

7 Históricamente, hasta un 20% de los préstamos de portafolio de los bancos comerciales debía estar dirigido a las actividades agrícolas. Los precios de los alimentos y los productos agrícolas estaban bajo control y eran ajustados de acuerdo a los precios internos de producción.

Las primeras reformas agrarias diseñadas para hacer frente a la concentración y subutilización de la tierra a través de la redistribución, tuvieron lugar en los años sesenta. En términos globales, cerca de 230.000 familias se beneficiaron de la redistribución de un poco más de 12 millones de hectáreas de tierra (Delahaye, 2001). Esto supuso al comienzo la creación de hasta 150.000 productores minifundistas con un promedio de 10 hectáreas de tierra (Delahaye, 2001). Sin embargo, el otorgamiento de créditos rurales sin apoyo técnico por un lado, el sesgo tecnológico-industrial en la producción agraria y la baja calidad de la tierra puesta en producción mediante la expansión de la frontera agrícola por el otro, limitó la viabilidad de los minifundios y produjo el abandono progresivo de las tierras redistribuidas (Penn y Schuster, 1965: 555; citado en Rodríguez, 2011). Esto llevó a la aparición de un mercado informal de tierra que favoreció a los granjeros de las clases medias, quienes consolidaron su rol como principales agentes productivos (Llambí, 1988). Lo anterior se refleja en la evolución de la estructura agraria. En 1971, se redujo la importancia relativa de los minifundios y latifundios, mientras que las fincas de mediana extensión (cerca de 2.000 fincas cubriendo una superficie total de 500.000 hectáreas con un promedio individual de 250 hectáreas), se expandían en superficie y en volumen de producción (Delahaye, 2001: 71). Por ejemplo, estas pasaron de producir el 51% del valor de la producción de verduras en 1961, a producir el 55% en 1971; y, en el mismo período pasaron de controlar el 20% al 26% de la tierra total cultivada (Delahaye, 2001: 70; Rodríguez, 2011: 82).

Al lado de la clase media rural, surgió un sector agroindustrial controlado por los monopolios (Llambí y Cousins, 1989). Estando bajo el dominio de grandes capitales agroindustriales, compañías como Agroisleña y Polar, se beneficiaron de subsidios estatales y asumieron el control sobre el procesamiento y la distribución de alimentos e insumos agrícolas, integradas dentro de redes dependientes de vínculos con comercializadoras internacionales (Morales, 2009: 131)<sup>8</sup>. Si bien los límites de la producción agrícola empezaban a percibirse en 1970 (evidenciándose en productividad decreciente; Delahaye, 2001), el boom petrolero que duraría diez años encubrió la debilidad del sector en la medida en que las importaciones de alimentos sustituyeron la producción agrícola nacional. El boom petrolero de 1973 acabó de una vez por todas con cualquier política agraria de carácter radical, en tanto que el país pudo financiar fácilmente las importaciones a través de un sistema alimentario integrado plenamente en los

---

8 Este sistema operaba a través de La Corporación de Mercadeo Agrícola, de origen estatal.

círculos transnacionales de distribución (Morales, 2009). El capital privado y la burocracia estatal actuaron en concierto, asegurándose de que el procesamiento y la distribución de víveres no dependiera de la producción agrícola nacional. En efecto, la sobrevaluación del bolívar y los subsidios a la importación crearon una desarticulación cada vez mayor entre un sector de procesamiento de alimentos agroindustriales en expansión y un sector agrícola estancado (2009: 135). Este sistema siguió operando bajo una fuerte protección estatal, hasta que la caída en los precios del petróleo llevó a la disociación del dólar en el “viernes negro” de 1983 (Delahaye, 2001: 69).

La devaluación reveló el grado en que el sector dependía de la distribución de las rentas petroleras mediante las políticas de industrialización por substitución de importaciones (ISI). Esto se evidenció de forma clara durante la caída drástica que se produjo en los niveles de producción y la disponibilidad de alimentos, luego de la introducción de las reformas neoliberales del gobierno de Carlos Andrés Pérez en 1989, que culminó en el gran levantamiento urbano conocido como el Caracazo (Parker, 2008). El sector, incapaz de sostener la importación de alimentos para el procesamiento a nivel doméstico y de subsidiar la agricultura doméstica, fue sometido a una drástica ola de liberalización ordenada por el Banco Mundial. Así, durante las reformas neoliberales, el crecimiento del producto interno agrícola fue de 0,1%, entre 1988 y 1993, y de 0,3%, entre 1994 y 1997 (Montilla, 1999: 7). Esto llevó al aumento de la incidencia de hambre y malnutrición en un contexto de acentuada migración del campo a la ciudad, descontento social e, incluso, de mayor dependencia en la importación de alimentos (Morales, 2009). Así, cuando Chávez llegó al poder en 1998, el sistema de procesamiento y distribución de alimentos estaba caracterizado por monopolios privados consagrados; la producción agrícola estaba desprovista de fuerza de trabajo y capital; y las fincas que se habían mantenido en producción eran aquellas de mediana y larga escala que estaban dominadas por una producción intensiva en capital. Como bien se sabe, Chávez asumió el poder con una plataforma política no muy clara y, para ese momento, la perspectiva sobre el desarrollo rural estaba orientada hacia alcanzar una mayor justicia social, autosuficiencia alimentaria y redistribución de la tierra dentro de un proyecto nacional de diversificación económica denominado “desarrollo endógeno” (Purcell, 2013). Si bien los objetivos de la soberanía y de la seguridad alimentaria siempre estuvieron presentes, su formulación y énfasis han cambiado a lo largo del tiempo como lo demuestra el siguiente apartado que ofrece una revisión de la literatura dedicada al tema.

## SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

En 1998, el 75% de los productores eran pequeños propietarios que controlaban tan solo un 6% de las tierras, mientras que el resto, 74%, estaban bajo el control del 5% de los grandes terratenientes (Delahaye, 2001). La Ley de Tierras del 2001, cuyo blanco fueron los latifundios, buscó democratizar la propiedad rural subutilizada a favor de la propuesta campesina de soberanía alimentaria organizada sobre la base de la creación de nuevas cooperativas. El gobierno distribuyó “cartas agrarias” que garantizaban derechos provisionales de usufructo, entregó varios tipos de crédito y subsidios, en un intento de rápidamente incorporar más tierras a la producción agrícola. Hacia el 2013, el gobierno había recuperado 6,34 millones de hectáreas de tierras, regularizado 10,2 millones y distribuido 117.224 “cartas agrarias” por todo el país (PROVEA, 2014: 236). Aunque estas reformas habían beneficiado a más de un millón de personas, estas no se tradujeron en un incremento significativo de la superficie cultivada. Entre 2003 y 2014, el área promedio anual de cultivo fue 2,1 millones de hectáreas; esto estaba por encima de las 1,6 millones de hectáreas que heredó el gobierno en 1998, aun así por debajo de los 2,3 millones alcanzados en 1998 cuando no hubo distribución significativas de tierra (Gutiérrez, 2015: 40). En consecuencia, el resultado fue menor respecto a los niveles esperados en la producción de alimentos, a pesar de que el incremento en el gasto agrícola fue seis veces mayor (Morales, 2016).

La literatura que ha evaluado los intentos del gobierno de Venezuela por cambiar el desarrollo rural e incrementar los niveles de producción de alimentos ha estado dividida entre la adecuación y la eficacia de las políticas de “soberanía” y “seguridad” alimentaria implementadas en el Estado Bolivariano<sup>9</sup>. Algunos académicos se han inclinado por respaldar los principios normativos pro-campesino del primer término por encima del sesgo productivista y tecnológico del segundo (Schiaivoni, 2015). Lavelle (2013), en un examen sobre las dinámicas entre campesinos y Estado hecho bajo la mirada de la “soberanía alimentaria”, sostiene que los campesinos han estado en el bando radical de las reformas, encabezando ocupaciones ilegales, luchando contra terratenientes e instituciones, por lo que la consideran como una producción “apropiada” dentro de una agricultura “socialista”. Sin embargo, la demora en la redistribución de tierra por un Estado fragmentado y no siempre revolucionario, así como la resistencia vio-

---

9 Las leyes orgánicas de Soberanía y Seguridad Agro-alimentaria fueron aprobadas en el 2008; sin embargo, la Constitución de 1999 (específicamente en los artículos 305, 306 y 307) ya estaba incluída a la soberanía alimentaria (McKay, Nehring y Walsh-Dilley, 2014: 1181).

lenta de los terratenientes, han obstaculizado el verdadero surgimiento de una agricultura a favor de los campesinos. Wilpert (2013: 11), a pesar de reconocer el problema de las ineficiencias burocráticas y la intimidación por parte de terratenientes, es mucho más indulgente a la hora de evaluar las reformas, en especial cuando señala que “el apoyo estatal y el campesinado organizado debería ser suficiente” para generar mayor justicia social en el sector agrario. Esta consideración benévola sostiene que la demanda de alimentos ha sobrepasado los modestos logros que se han generado en la producción (Wilpert, 2013: 8)<sup>10</sup>. Como ha señalado Parker (2008: 139), la producción aún no logra recuperar los niveles alcanzados en 1998, mientras la población ha crecido en un 30% y el aumento del gasto en inversión social ha hecho aumentar la demanda solvente de amplias franjas de la población.

En este contexto, Rodríguez (2011) ha argumentado que las iniciativas de soberanía alimentaria con fines políticos (tales como control de precios y la creación de cooperativas agrícolas) no corresponden con las condiciones tecnológicas existentes en las fincas de mediana extensión que podrían contribuir a un incremento de la producción. Esto da cuenta de la ambigüedad alrededor de cual es tema apropiado en disputa en las discusiones en torno a la necesidad de incrementar la producción de alimentos, llamados que tienden hacerse en base a valoraciones normativas a menudo sin suficientes fundamentos conceptuales y teóricos (Llambí, 2012: 128). Por esta razón, Kappeler (2013) ha puesto en cuestión la aplicabilidad elemental de la “soberanía alimentaria” —entendida como la producción local de alimentos culturalmente relevantes—, en un contexto doméstico de hiperurbanización y de dependencia en la importación de alimentos. La investigación antropológica de este autor describe que el intento estatal por incrementar la producción nacional a través de la producción agrícola de pequeños productores ha sido un “vil fracaso”, y que: “las autoridades estatales se dieron cuenta rápidamente de que la escala de producción requerida para alimentar a las grandes poblaciones urbanas estaba por encima de las capacidades inmediatas del campesinado existente” (2013: 7-8). En su lugar, surgió una especie de “Neopopulismo-Fordista” en el cual las cooperativas de campesinos se organizaron alrededor de grandes fincas industriales del Estado, “donde las economías de escala y la explotación de la fuerza de trabajo

---

10 Dado que el Banco Central de Venezuela (BCV) no desagrega dentro del PIB las actividades de hoteles y restaurantes, cuando se toman juntas dentro de los cuadros de las cuentas nacionales como el “resto”, hay una falta de conocimiento básico sobre la evolución de la producción dentro del sector agrícola. Esta ambigüedad en las estadísticas ha permitido que la cuentas asuman diferentes posiciones ideológicas.

transformaron el llamado al ‘socialismo campesino’ como base de la soberanía alimentaria en algo extraño e incongruente” (2013: 14).

Enríquez y Newman han analizado en detalle las tensiones entre la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria desde la perspectiva del “poder dual” (Enríquez, 2013) y la “estructura institucional-dual” del Estado (Enríquez y Newman, 2016). Estos autores señalan que el dinero del petróleo le permitió a Venezuela hacer “trampa” ante los problemas más inmediatos de las reformas suscitados por pérdidas potenciales de productividad, en la medida en que la habilidad para importar alimentos dejó un espacio libre para experimentar con reformas radicales de soberanía alimentaria basadas en las cooperativas (2016: 7). Sin embargo, se dejó intacta la estructura subyacente de las fincas privadas de gran escala y, cuando la escasez sobrevino alrededor del 2009 y 2010, la política pública de “soberanía alimentaria” dio paso a una política de “cualquier medio necesario” para redoblar la “seguridad alimentaria”. Esto implicó que el Estado fragmentado reorientara el apoyo hacia la agricultura industrial convencional bajo la forma de Unidades de Producción Socialista junto con la persistencia de otras fincas privadas (2016: 23).

La aproximación teórica por parte de Enríquez y Newman (2016) es útil porque dirige nuestra atención sobre las formas en que el Estado, basado en la disponibilidad de dinero petrolero, ha tendido a “intervenir a nombre tanto de las clases dominantes como de las clases dominadas” (2016: 26). Sin embargo, a pesar de que toma en cuenta a los agentes implicados en la reproducción de las mismas estructuras del Estado, un problema inherente a este tipo de estructuralismo funcional poulantziano es que elude el análisis de las relaciones sociales de producción que el Estado tiene como fin propio de reproducir y regular (Clark, 1991). El resultado es que las contradicciones de la política no se abordan en relación con la acumulación capitalista-rentista (las relaciones sociales de producción específicas del ámbito nacional) sino que son descritas en términos weberianos de los límites de la “autonomía relativa” según la cual la racionalidad burocrática del Estado, como forma de administración, está limitada por conflictos políticos. No obstante sus matices internos, todas estas consideraciones yuxtaponen soberanía alimentaria y seguridad alimentaria, dejando a un lado el hecho de que el gobierno de Chávez nunca produjo un plan de desarrollo coherente para cualquiera de estas políticas de manera que lograra unir el diseño macroeconómico del país con la producción. Esto ha sido así a pesar de la asesoría de la *Vía Campesina*, quien recomendaba un 10% de reducción anual de las importaciones y un giro activo en la demanda hacia los bienes producidos localmente por la pequeña producción campesina (Wilpert, 2005: 263). En cambio,

como se subraya más abajo, se ve en el uso ideológico y politizado de ambos conceptos la forma de justificar paquetes de políticas contradictorias y de corto plazo. Mientras que la mayoría de autores notan en la evidencia empírica la influencia del dinero del petróleo y la dependencia actual de las importaciones, esto se adscribe normalmente a las dinámicas del “Estado rentista” o de la llamada “enfermedad Holandesa”. Un ejemplo de esto se encuentra en el relato de Wilpert (2013: 12), quien concluye su análisis con la advertencia de que “el problema de la producción agrícola es probablemente más el resultado de grandes factores macroeconómicos, como los precios bajos de los alimentos importados (debido a la moneda sobrevaluada), que del fracaso de las políticas agrícolas del gobierno”. En general, estas posiciones han llevado a tratar las políticas agrícolas y alimentarias como si fueran un arena separada del análisis de las relaciones y luchas sociales de producción que dan lugar a los “grandes factores macroeconómicos”. A partir de un análisis marxista de las dinámicas de la acumulación capitalista-rentista, el siguiente apartado desarrolla el marco teórico que sienta las bases para unir el problema de la moneda sobrevaluada con las políticas agrícolas y alimentaria.

### **TEORÍA DEL VALOR, RENTA DE LA TIERRA Y CAPITALISMO RENTISTA**

Cuando la capacidad de la moneda nacional para representar la riqueza social es mayor en el mercado doméstico que en el mercado mundial, se la puede considerar sobrevaluada (Iñigo Carrera, 2007). Esta distorsión en el poder real de compra de una moneda tiene dos implicaciones básicas para el valor de los bienes que se importan y se exportan a través de un tipo de cambio sobrevaluado. En primer lugar, los exportadores se ven forzados a vender las divisas adquiridas en los mercados globales por debajo de su valor: la pérdida de una parte del precio de exportación solo puede sostenerse porque “una ganancia excedente —la renta de la tierra para el caso de las mercancías primarias— llega a materializarse en el precio de los productos exportados” (Grinberg, 2013: 456)<sup>11</sup>. Por consiguiente, para un Estado rico en petróleo como Venezuela, el valor total que ingresa en las esferas nacionales de acumulación en intercambio por la exportación de petróleo es superior a sus costos de producción (incluidas las ganancias normales). Marx (1981: 799-800) denomina a estas ganancias excedentes como “un falso valor social”, dado que en los recursos naturales “el

---

11 Esto implica que los costos de producción del capital invertido en tierras de diferentes calidades —que buscan valorizarse según las tasas normales de ganancia— se encuentran incluidos ya dentro de la renta de la tierra cobrada por el terrateniente.

valor de mercado está siempre por encima del precio total de producción de la cantidad global producida”. En segundo lugar, el acceso local a divisas baratas reduce el costo real de las importaciones. Esto implica que las importaciones financiadas con divisas extranjeras que ingresan al país son externamente dependientes de la plusvalía capturada por los capitales y la clase trabajadora en los países importadores (Iñigo Carrera, 2007).

Sobre esta base, es posible entender la renta de la tierra como una categoría derivada de un nivel de abstracción más bajo que la producción de plusvalía por la fuerza de trabajo (el origen global de todas las transferencias de valor), pero a un nivel de abstracción por encima de las operaciones institucionales específicas y de los entornos de la política del capitalismo rentista. Así, la existencia de la renta de la tierra como un “falso valor social” es la premisa necesaria para una comprensión concreta del capitalismo rentista y de la forma en que se valorizan las transferencias internacionales de plusvalía. Iñigo Carrera (2007) identifica este proceso como la acumulación de capital a través de la apropiación de renta de la tierra en economías basadas en recursos naturales, un proceso singular que está mediado todo el tiempo por una combinación de políticas estatales directas e indirectas, las cuales transfieren el excedente hacia otros sectores de la economía<sup>12</sup>. El rol de las transferencias directas e indirectas ha llamado también la atención de académicos que estudian la relación entre excedentes agrícolas y desarrollo industrial. Estas transferencias, como ha señalado Kay (2002: 1091), pueden ser consideradas “directas” cuando afectan el nivel de precios de las mercancías agrícolas (los términos domésticos de intercambio), a través de mecanismos como el control de precios y los impuestos a la exportación e importación; mientras que las transferencias indirectas involucran políticas macroeconómicas que resultan en una sobrevaluación del tipo de cambio real (deprimiendo los términos externos de intercambio de las mercancías). Mientras que estas políticas pueden crear sesgos contra la

---

12 Iñigo Carrera (2007: 17-21) introduce el análisis de las políticas estatales directas (tales como impuestos de exportación y de importación, control de precios) y políticas indirectas (sobrevaluación de la moneda, subsidios), las cuales reflejan las formas contradictorias mediante las cuales puede ser apropiada la renta de la tierra en economías basadas en los recursos naturales. Estrictamente hablando, si la transferencia de la renta de la tierra no da lugar a la reproducción ampliada del capital al interior del mercado doméstico, sería más preciso considerar la captura de la renta como una apropiación directa que no genera efectos de acumulación en cadena. Esto es relevante para el análisis que se presenta a continuación, el cual aborda la caída de la producción, la escasez y la apropiación directa (fraudulenta) de la renta de la tierra.

agricultura, cuando los “excedentes” se derivan de la minería antes que de la producción agrícola, también pueden constituir la base de transferencias intersectoriales en la dirección opuesta mientras continúan deprimiendo los términos externos de intercambio (debido a la sobrevaluación) (Grinberg y Starosta, 2009).

El control directo de precios y la venta indirecta de dólar estadounidense barato, han sido mecanismos centrales en la distribución de la renta petrolera por parte del Estado de Venezuela (Mommer, 1998: 20). Esta logra mantenerse siempre que el administrador de divisa, el banco central, posea un flujo permanente de riqueza social adicional para compensar por la venta de moneda extranjera por debajo de su valor (Iñigo Carrera, 2007: 18-21). La actividad no petrolera en Venezuela genera un porcentaje magro de 4% de las divisas que ingresan al país, lo que significa que la riqueza social que sostiene la sobrevaluación es la renta petrolera generada en la forma de dólares por la compañía petrolera estatal PDVSA. Esta inmensa dependencia externa significa que el 96% de las divisas adquiridas por el Estado se vende posteriormente por debajo de su valor real para financiar las importaciones. Los precios altos del petróleo sostienen a la moneda sobrevaluada; empero, si los precios declinan, el gobierno puede devaluar la moneda y generar más moneda nacional para la venta de petróleo o puede imprimir dinero, expandiendo la oferta, y generar deuda a través de herramientas como bonos de petróleo y préstamos externos como una medida de corto plazo para financiar el gasto público. Sin embargo, si la expansión de la base monetaria no ha sido “esterilizada” o respaldada con incrementos en la producción doméstica, la base inorgánica expandida para continuar con la venta de divisa por debajo de su valor, puede llevar a la inflación. Como se demuestra en la siguiente sección, estas dinámicas de la acumulación capitalista rentista tienen un peso directo en las contradicciones que se expresan a través de las políticas de transformación agraria y provisión de alimentos impulsadas por el Estado.

## **CAPITALISMO RENTISTA Y MANIPULACIÓN DE LOS TIPOS DE CAMBIO**

En noviembre de 2001, Chávez promulgó una “Ley habilitante” para impulsar la aprobación de 49 decretos de ley: esto fue un indicativo de la primera confrontación directa del gobierno con los grupos de oposición, los cuales reaccionaron con mayor furia frente a la nueva ley de tierras. Las fuerzas de oposición, lideradas por la FEDECÁMARAS, las cuales veían en la ley un ataque directo a la propiedad privada y a la comunidad empresarial, se unificaron para rechazar la legitimidad del gobierno de Chávez (Buxton, 2005). En el 2003, con el fin de

contener la fuga de capitales en medio de la huelga empresarial —que siguió al intento de golpe de Estado en el 2002— se introdujo un tipo de cambio que fijó el bolívar venezolano (Bs.F.) a US\$ 2,15 dólares estadounidenses. Esto estuvo acompañado por controles estrictos al cambio que requerían de los demandantes de divisa aplicaran a la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI) creada especialmente para lograr el acceso a dólares, junto con la decisión de incrementar el control estatal sobre las importaciones. Con el fin de proteger a los grupos de bajos ingresos, se consideró que el control de precios sobre productos alimentarios básicos y la fijación del cambio para reducir el costo de las importaciones, eran la mejor vía para contener la inflación. Las preocupaciones por la seguridad alimentaria llevaron a la creación de la red de alimentos subsidiados, como parte general de los programas sociales promovidos por el gobierno que se conocieron bajo el nombre de las “misiones”. Fue el caso de la red MERCAL, con 13.000 tiendas y 4.000 casas de alimentación como puntos de distribución para mejorar la seguridad alimentaria (principalmente a través de artículos importados) a lo largo de todo el país (Morales, 2009). Esto estableció que los precios y de la disponibilidad de los alimentos fueran integrales a la capacidad del régimen para mantener sus bases de apoyo en una fase inicial de la revolución bolivariana (Enríquez y Newman, 2016).

El nuevo control sobre la industria petrolera y la tendencia al alza de los precios del petróleo posterior al 2004 permitieron una apreciación rápida del tipo de cambio y conllevaron la sobrevaluación del bolívar, en tanto fue la acción firme del Estado y no el efecto automático de la maldición económica la que asumió el puesto central como mecanismo para transferir renta petrolera (Kornbliht, 2015: 65). Las alianzas pragmáticas creadas con disidentes de FEDECÁMARAS, los llamados “empresarios productivos” con acceso garantizado a dólares baratos (Ellner, 2015), se afianzaron alrededor de estas medidas macroeconómicas de corto plazo ya que el régimen cambiario y el control de precios y divisas se osificaron dentro de la política económica “revolucionaria”. Aunque es común que los gobiernos latinoamericanos que tienen moneda propia utilicen el mecanismo de la apreciación para transferir ingresos a las clases trabajadoras de las ciudades y subsidiar los requerimientos de capital a través de estrategias de ISI, como se demostrará más adelante esto ha sido orientado hacia el consumo y no hacia la producción y, por tanto, ha fomentado la contradicción entre las políticas de la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria en Venezuela.

Inicialmente, las políticas del gobierno bolivariano buscaron la modernización a través de la inversión del sector privado y el apoyo

estatal a las nuevas cooperativas o Fundos Zamoranos (FZ) mediante la redistribución de las tierras marginales que ya estaban bajo el control del Estado<sup>13</sup>. El gobierno creó tres instituciones principales para llevar a cabo las reformas de tierras y para apoyar a las cooperativas recién formadas: el Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER), para proveer infraestructura agrícola tales como caminos, dar créditos y capacitación a los agricultores; y la Corporación Venezolana Agraria (CVA), para ayudar a las cooperativas y a los FZ a llevar sus productos a los mercados (Wilpert, 2005: 255). Hacia el 2006, y a pesar de la redistribución de 4 millones de hectáreas de tierra, cerca de US\$ 2 millones de dólares invertidos en el desarrollo rural (sin incluir las líneas de crédito adicionales dispuesta por la Asamblea Nacional y los gastos de PDVSA fuera de la contabilidad: Guerrero, 2014: 238), se hizo evidente que las cooperativas y las iniciativas de vuelta al campo” (recampesinización) no fueron suficientes para incrementar la producción de alimentos (Cf. Page, 2010). La atención se volvió hacia la creación de un modelo productivo socialista más profundo y, el Estado, basándose en las nuevas disposiciones existentes en la Ley de Tierras, intensificó las expropiaciones de tierras privadas y, entre 2007 y 2012, casi duplicó el gasto público para el desarrollo rural (Guerrero, 2014)<sup>14</sup>. También creó compañías de producción socialista diseñadas para comprar productos agrícolas por encima de los precios del mercado y dar apoyo a las actividades productivas de las cooperativas agrarias que no tenían la escala de producción ni el acceso a mercado necesario para su propia reproducción ampliada (Purcell, 2013). Esta tendencia hacia una mayor intervención del Estado en la producción y distribución de alimentos continuó con la expansión de líneas de crédito, la recuperación de más tierras de latifundios (un total un 6,3 millones de hectáreas hacia el 2013) para crear grandes fincas del Estado bajo la forma de Unidades de Producción Socialistas (UPS), y la expropiación de compañías agroindustriales de procesamiento para combatir la inflación a través de empresas socialistas del Estado (Enríquez y Newman, 2016). Sin embargo, la lógica que predominó fue la propagación ideológica del “humanismo socialista” —precios por debajo de costos de producción— antes que la cuestión técnica sobre la gestión económica y la elevación de los niveles de producción (Ellner, 2015).

---

13 Fundos Zamoranos, fundada en 2001, parte de la Misión Zamorano, fue creada por el Instituto Nacional de Tierras (INTI) para agrupar a cooperativas agrarias en tierras expropiadas.

14 Las nuevas disposiciones en la Ley de Tierras permitieron la recuperación por el Estado de terrenos baldíos o improductivos.

Con el fin de sostener la diferencia entre los precios de producción y los precios al consumidor, estas políticas agrícolas y alimentarias se apoyaron en la sobrevaluación del bolívar y en los controles de divisas y precios para encauzar rentas petroleras a través del Estado. Se estima que, hasta antes del 2013, la sobrevaluación del tipo de cambio nunca estuvo por debajo de 200%, alcanzando picos de hasta 400% (Kornbliht, 2015). A pesar de las cinco devaluaciones ocurridas desde la creación de la CADAVI en el 2003, el tipo de cambio fijo al dólar —en este momento administrado por el Centro Nacional de Comercio Exterior (CENCOEX) que fue de Bs.F. 6,3 en el 2015, se sobrevaluó en casi un 500% comparado con el tipo de cambio “real” paralelo del mercado estadounidense de Bs.F. 37,75 (Kornbliht, 2015)—. Por impresionantes que fueran estas cifras a fines del 2015, a medida que los flujos de divisas y que el precio internacional del petróleo se desplomaron, el mercado paralelo de *Dolar Today* se disparó de Bs.F. 100 en octubre de 2014 a Bs.F. 800 en octubre de 2015<sup>15</sup>. Esto creó una gran distorsión en la capacidad del bolívar para representar la riqueza social. Por ejemplo, para los importadores, US\$ 100 dólares concedidos a través del sistema público de subastas a un tipo de cambio fijo sobrevaluado de Bs.F. 6,3, equivaldría a Bs.F. 630 al vender sus mercancías dentro del mercado doméstico de precios controlados<sup>16</sup>. Sin embargo en el 2015, la misma suma de US\$ 100 dólares al tipo de cambio “real” paralelo del mercado (Bs.F. 800), tenía un valor equivalente de Bs.F. 80.000, haciendo que el mercado paralelo del dólar fuera 127 veces más lucrativo para los importadores y mucho más costoso para los consumidores<sup>17</sup>. Como resultado, el control cambiario, el control de divisas y precios han dado lugar a una variedad de incentivos y mecanismos —públicos y privados— para la apropiación de renta de la tierra<sup>18</sup>.

---

15 El sitio internet <dolartoday.com>, alojado en servidores de los Estados Unidos, es el sitio internet que proporciona los precios diarios del valor “real” del bolívar ante el dólar y que toda la población toma como precio de referencia para comprar dólares en el “mercado negro”.

16 Además de esto, existía una tarifa de ganancia del 30% sancionada por el Estado —una enorme apropiación de renta de la tierra cobrada en forma legal—.

17 Se estima que en 2013, aún con tasas de interés del 15% y una inflación anual situada en 60% en Venezuela, el comercio en dólares fue 50 veces más rentable que el ahorro o que la inversión en actividades productivas (Sutherland, 2015).

18 La información filtrada de la banca global HSBC en el 2015 por el Consorcio Internacional de Periodismo Investigativo (ICIJ por sus siglas en inglés), reveló que Venezuela, entre el Reino Unido y los Estados Unidos, tenía la tercera cantidad más grande de dinero (US\$ 14.800 millones) depositados en 1.282 cuentas de 1.138 clientes en paraísos fiscales (ICIJ, 2015).

El investigador independiente del Centro de Investigación y Formación Obrera (CIFO), Manuel Sutherland, ha argumentado que la manipulación del tipo de cambio para permitir la expansión de importaciones fraudulentas, ha sido la causa principal de la inflación y de la escasez. Dos casos fabulosos en el sector de la agricultura fueron el caso de los costales llenos de piedras registrados como importaciones de café, y el caso del incremento exponencial en la importación fraudulenta de carne (Sutherland, 2015). En el caso del café, las importaciones habían crecido al tremendo ritmo de 8.200% mientras que la escasez de café, de acuerdo con las cifras del Banco Central de Venezuela (BCV), llegó al 94% en 2014 debido a que los productores se cambiaron hacia la exportación ilegal o abandonaban la producción bajo precios regulados. De manera similar, en el caso de la carne, entre el 2003 y el 2013, las importaciones crecieron asombrosamente en un 17.000% mientras que el consumo cayó en un 22% (Sutherland, 2015). Estos fueron ambos casos de importaciones fantasmas para acceder a dólares preferenciales o, como han declarado algunos entrevistados, para pasar los productos de contrabando a través de la frontera y venderlos en Colombia.

No se puede atribuir el peso de la economía de importación a la llamada “guerra económica”, y esto es algo que ha sido también reconocido por figuras públicas no alineadas con la oposición. Se ha estimado que las importaciones agroalimentarias pasaron de US\$ 1.700 millones en 1998 a un tope de US\$ 10.400 millones en 2013 (Gutiérrez, 2015: 48). Como ha sido identificado por Gavazut (2014), el antiguo ministro de justicia interior, Rodríguez Torres, aseguró que:

[...] muchos de los dólares fueron sacados del país sin importar nada con ellos, o importando solo la mitad de lo que se suponía debía traerse al país, o se importó mercancía que fue sobrevalorada, es decir, mediante el muy conocido fraude de la “sobrefacturación”.

A luz de estos ejemplos, se puede observar cómo la justificación de masivas importaciones en nombre de la “seguridad alimentaria” ha sido una de las principales formas de ocultar la manipulación de los tipos de cambio que tuvieron como fin el lucro privado (Hernández, 2010 citado en Polanco-Loaiza, 2011). Esto ha beneficiado tanto a la burguesía doméstica importadora —especialmente dentro de las cadenas agroalimentarias controladas por empresas monopólicas como Polar y por la red nacional de supermercados, como Makro— y aquellos que se encuentran dentro del aparato del Estado bolivariano, tales como los militares —quienes han controlado las importaciones para las iniciativas de la seguridad alimentaria como MERCAL y

PDVAL (Morales, 2006)—. Por ejemplo, en 2010 se destacó el caso de corrupción y mal manejo de la industria alimentaria pública PDVAL, cuando fueron encontrados 2.334 contenedores de alimentos expirados que no llegaron nunca a las tiendas de PDVAL ni de MERCAL (Clark, 2010: 157).

En ausencia de “una redistribución del poder que facilite el control directo sobre el sistema de alimentos” (McKay, Nehering y Walsh-Dilley, 2014: 1179) o de un sistema descentralizado de producción con control comunitario, estas distorsiones macroeconómicas e importaciones fraudulentas institucionalizadas encontraron una expresión concreta en la economía política del “bachaqueo”. Específicamente, esto llevó al Estado y a otros actores no-estatales a sacar provecho de los precios divergentes en una misma mercancía, a través de lo que puede denominarse un “arbitraje rentista”. A nivel más general de la población, el “bachaqueo” estaba centralizado en un comienzo por las personas que compraban mercancías en bolívares (cualquier producto desde café a gasolina) y las vendían en la frontera con Colombia a un precio equivalente a varias veces su precio de venta subsidiado. Los pesos colombianos se cambiaban por dólares en Colombia para luego venderse en el mercado paralelo de Venezuela, completando así un doble movimiento: primero, la compra de un bien portador de renta de la tierra dentro del mercado doméstico bajo su forma de mercancía; segundo, la apropiación de la renta de la tierra a través de su venta y conversión a la forma dinero, forzando con esto último el valor real del bolívar —su poder adquisitivo en el nivel doméstico— hacia abajo, al mismo tiempo que la demanda del mercado paralelo de dólares se incrementaba.

Siempre que exista un flujo constante de petrodólares, el capitalismo rentista puede sostener la sobrevaluación del tipo de cambio y subsidiar formas de producción y consumo a nivel nacional. Sin embargo, la capacidad del Estado para financiar las importaciones experimentó un declive drástico debido a la caída del precio del petróleo en un 75% desde el 2014 y, desde entonces, se ha generado una creciente escasez de productos básicos con control de precios (como es el caso del jabón, la harina y la leche). Debido a que la gente dedica una semana de trabajo haciendo fila, en espera durante largas horas para comprar y revender productos subsidiados, se ha visto una expansión de las prácticas de bachaqueo por toda la economía nacional. El ahora ex presidente de la Asamblea Nacional, Diosdao Cabello, señaló a los “bachaqueros” de ser una plaga dañina para el pueblo, y el presidente Nicolás Maduro aprobó medidas punitivas para penalizar el acto con hasta cinco años de prisión. No obstante, al 2015, la economía del “bachaqueo” estaba generalizada y continuaba creciendo: las opor-

tunidades surgen al menos una vez por semana cuando, de acuerdo al número de la cédula de identidad venezolana, las personas tienen acceso a su cuota de compra de bienes con precios controlados. Como resultado, el bachaqueo ha asumido un rol sistemático en el mundo distorsionado de apropiación de renta petrolera, inflación y escasez. En efecto, estas prácticas explican en parte cómo las clases populares han logrado sobrellevar las presiones de una hiperinflación rampante y la caída real en los salarios, puesto que todo el mundo está de alguna manera u otra “bachaqueando”. Esta clase de comportamiento —más que un problema cultural de “batalla por acceder a la renta” o el reflejo de una “maldición económica”— expresa la apropiación cotidiana de la renta petrolera bajo las contradicciones del capitalismo rentista. Dentro del contexto agrícola, la expresión institucional más vívida de estos procesos se encuentra en el caso de Agropatria donde el “bachaqueo” tomó raíz a partir de una iniciativa presuntamente diseñada para liderar la agenda de “seguridad alimentaria”. Los casos empíricos que se presentan a continuación son parte de la investigación realizada en torno a la economía política del capitalismo rentista: en estos se destaca cómo el “bachaqueo”, particularmente durante la última fase de la política pública bolivariana agrícola y alimentaria, puede ser visto como una expresión concreta de las formas en que la producción pública y privada de los estados de Mérida y Portuguesa fue subsumida a las lógicas de la apropiación de renta de la tierra.

### **EL CAPITALISMO RENTISTA Y LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL BACHAQUEO**

Agropatria es una empresa pública dedicada a la compra, producción y distribución de insumos para el sector agrícola —incluida bajo la rúbrica de la Misión AgroVenezuela—, creada en 2011 por Chávez para renovar la agenda de la seguridad alimentaria. Agropatria fue creada a partir de la expropiación de Agroisleña, una compañía privada creada en los 1950, la cual había sostenido una posición monopólica dentro de la producción y suministro de insumos para el sector agrícola. Agroisleña importaba paquetes tecnológicos de transnacionales como Monsanto y, a través de una red especializada de empresas filiales y de técnicos-asesores de venta, logró distribuir insumos bajo crédito a pequeños, grandes y medianos productores en todo el país. Agroisleña fue nacionalizada en el 2010, como parte del objetivo más amplio del gobierno de abolir su poder de monopolio, y luego de que se lanzaran acusaciones sobre su especulación sobre los precios y el cobro de exorbitantes tasas de interés a pequeños productores (Orhangazi, 2013: 9). El decreto oficial para expropiar a Agroisleña lo justifica mediante el objetivo de insertar al Estado socialista dentro

de la cadena de distribución de insumos para la producción agraria (Gaceta Oficial, 379.889). Con esto se buscaba la asignación directa de dólares preferenciales a una entidad pública, superar la especulación de los intermediarios y regular mejor los precios de los fertilizantes, agroquímicos y semillas y, de este modo, mejorar el acceso y la productividad de mediados y pequeños productores, incrementando a la larga el suministro de alimentos nacionales sin generar un incremento en los precios de la comida.

En los primeros cuatro años, el gobierno declaró haber servido a 500.000 fabricantes y 90.000 clientes de Agroisleña y expandido sus actividades a lo largo de tres líneas: la producción industrial de fertilizantes y semillas; la producción de maquinaria; y la provisión de servicios de transporte y almacenamiento<sup>19</sup>. Hacia el 2015, Agropatria tenía 101 tiendas en todo el país y formaba parte de un esfuerzo más amplio a través de los órganos estatales del sector agrícola para unir de mejor manera la producción y la distribución bajo el control gubernamental. Las entrevistas realizadas en Caracas con el Fondo para el Desarrollo Agrario Socialista (FONDAS) identificaban la importancia de Agropatria como un instrumento para eliminar el rol especulativo de los intermediarios y para minar desde abajo a las cadenas de distribución monopolizadas<sup>20</sup>. Por su parte, FONDAS le proporcionaba a los productores agrícolas una tarjeta de débito especial respaldada por el Banco de Agricultura de Venezuela (BAV), que podía ser utilizada únicamente en las tiendas de Agropatria. Esto le permitió a FONDAS atar el crédito a la recepción de productos y tomar luego control de la distribución y la comercialización a través de los “mercados a cielo abierto” patrocinados por el Estado. Los productores están obligados a entregar el 75% de sus cultivos a FONDAS, quien compra a precios regulados a través de sus centros de acopio y distribución, lanzando así los productos al mercado a precios controlados. En principio, este sistema debería asegurar la rendición de cuentas y proporcionar medidas de control y productividad; sin embargo, hasta la fecha su alcance territorial ha sido extremadamente limitado y ha estado afectado por la corrupción y la ausencia de un sistema integrado de control o de auditorías entre FONDAS y Agropatria y otros organismos estatales. Las entrevistas realizadas con Agropatria en Mérida y Portuguesa revelaban que solo cerca del 10% de

---

19 Ver <<http://www.entornointeligente.com/articulo/3699256/VENEZUELA-AgroPatria-atiende-a-500000-productores-a-4-anos-de-su-nacionalizacion-07102014>> acceso 13/08/2015.

20 Para hacer encajar las metas del desarrollo agrario, se creó FONDAS a partir del antiguo FONDAFA (Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines).

sus clientes utilizaban las tarjetas de débito del BAV. Más aun, estos productores solo necesitaban una pequeña cantidad de insumos para sus terrenos, mientras se decía que los principales beneficiarios de los subsidios eran los grandes productores con 500 hectáreas y más de tierra debido a que Agropatria no discriminaba oficialmente entre productores grandes, pequeños y medianos.

Durante las reuniones mantenidas en Caracas con un panel de expertos del sector agrario venezolano, lo que despertó preocupaciones en torno a la expropiación de Agroisleña fueron las dudas respecto a la capacidad de administrar y controlar de forma efectiva la cadena de producción<sup>21</sup>. Este panel planteaba que la expropiación de Agroisleña, a pesar de haber estado en un principio justificada, era prematura puesto que la compañía contaba con más de 50 años de experiencia y experticia en el sector. Se temía que el Estado careciera de la capacidad profesional e institucional para manejar la transición sin crear desabastecimientos innecesarios, problemas logísticos y oportunidades para la corrupción. Dado que la red completa dependía de la importación, producción y procesamiento de productos —actividades que antes estaban diseminada entre un gran número de compañías filiales de carácter privado—, su expropiación por parte del Estado implicaba una drástica reorganización estructural del personal encargado de la compra, el procesamiento y la distribución. Es en este contexto que, durante la realización del trabajo de campo, se mencionó a Agropatria como “una pionera del bachaqueo”, la cual estaba manipulando el acceso a insumos agrícolas subsidiados y lucrando con su reventa en la frontera con Colombia. Entre otras prácticas se incluían: cambiar el nombre de los agricultores en los cuadernos, pasándolos de “con crédito” a “en deuda”, o solicitar la cancelación de los saldos pendientes antes de que cualquier nuevo producto fuera vendido. De forma similar, para sobrepasar las cuotas del sistema del RUNOPA (Registro Único Nacional Obligatorio de Productores Agrícolas), los funcionarios utilizaban el número de identidad de otros agricultores en el sistema, lo que les permitía vender los bultos de productos a un gran cliente privado<sup>22</sup>. Hasta un 90% de las importaciones agrícolas, desde semillas hasta maquinaria, estaban centralizadas hasta ahora en manos de Agropatria lo cual, de acuerdo con un funcionario público del Ministerio del Trabajo, había creado “caos y corrupción”<sup>23</sup>.

21 Entrevista del 13 de octubre de 2015 (archivo personal).

22 El RUNOPA es la base de datos de productores del gobierno que le asigna a los agricultores una cuota de materiales a los que estos pueden acceder por intermedio de Agropatria.

23 Entrevista del 22 de octubre de 2015 (archivo personal).

Debido al contexto histórico de las relaciones de clase en el campo venezolano, los más afectados por estas formas de abuso de un monopolio público eran los pequeños productores, muchos de los cuales recordaban con nostalgia el pasado de Agroisleña<sup>24</sup>. Se decía que los pobres en el campo se habían beneficiado de las misiones sociales y de los alimentos subsidiados, en lugar que de los ingresos extras generados por una producción agrícola ampliada. En efecto, se decía que la razón por la cual los productores no se habían levantado en contra de la corrupción del Estado era debido a la existencia de un movimiento campesino débil y partidista, el cual carecía de poder de movilización que tenían sus contrapartes en otros países latinoamericanos<sup>25</sup>. A esto se agregan factores coyunturales, tales como la absorción de líderes campesinos clave dentro de puestos políticos a través de redes clientelares y, quizás con mayor importancia, la alianza duradera con Chávez, cuyo legado se percibe como estando por encima y más allá del desgaste causado por la corrupción de ciertos individuos. Estas características no han favorecido la emergencia de un campesinado autónomo y movilizado capaz de hacer reclamos a los organismos del Estado. De hecho, las iniciativas públicas de la soberanía y la seguridad alimentaria se han desarrollado sobre las mismas divisiones de clase existentes en el campo. Así, las iniciativas bajo la rúbrica de la soberanía alimentaria —tales como la expansión de las misiones sociales para enfrentar la pobreza rural, el apoyo técnico y los créditos para pequeños productores— solo han permitido a los campesinos de subsistir, a menudo convirtiendo los créditos en consumo (Keppeler, 2013); mientras que la venta al por mayor de insumos agrícolas subsidiados se han desviado hacia los grandes y mediados agricultores con la escala de producción suficiente para sacar provecho de las políticas de la seguridad alimentaria. Tales prácticas, al parecer, se arraigaron de inmediato dentro de Agropatria: solo un año después de su creación se registraron pérdidas de 184,7 millones de bolívares. El órgano ejecutivo nacional le inyectó 300 millones de bolívares para reflotarla, luego de que se evidenciara su incapacidad financiera para pagar sueldos y comprar nuevos inventarios<sup>26</sup>. Este ejemplo de “bachequeo” institucionalizado nos proporciona la imagen de un microcosmos de la apropiación de renta petrolera por parte de los funcionarios estatales y grupos sociales fuera del Estado mezclado con la expansión inflacionaria de la oferta de dinero por

---

24 Entrevista del 24 de octubre de 2015 (archivo personal).

25 Entrevista del 14 de octubre de 2015 (archivo personal).

26 Ver <<http://www.reportero24.com/2012/10/01/corrupcion-gobierno-admite-quebra-de-agropatria/>> acceso 15/09/2015.

parte del gobierno para tapar las grietas dejadas por el fracaso de la política pública.

La reducción en la disponibilidad de divisas debida a la caída abrupta de los precios del petróleo que tuvo lugar durante la realización del trabajo de campo, provocó una reducción dramática en la importación de partes de maquinaria y de los insumos agrícolas más necesarios. Los productores en Mérida y en Portuguesa dependían de siete y cinco Agropatrias respectivamente para el reparto de semilla y maquinaria, así como de altos niveles de consumo de agroquímicos y fertilizantes. Tales productores reportaban unas caídas en las cosechas de hasta un 50% en algunos casos, debido a que no lograban acceder a la cantidad de insumos necesarios en el tiempo oportuno durante el ciclo de cada cultivo. Un agricultor de Portuguesa me comentaba que para él era posible acceder a los productos gracias a que su hermano que trabajaba para Agropatria quien le avisaba cada vez que llegaban nuevos inventarios en las bodegas<sup>27</sup>. Al mismo tiempo, su vecino había visto su cultivo arruinarse porque no había logrado obtener a tiempo el herbicida empleado para fumigar sus 5 hectáreas de frijoles. Esto se vio agravado por la reducción en la fuerza de trabajo rural, como fue el caso de otro productor que perdió su cultivo debido a la escasez de trabajadores locales<sup>28</sup>. Los trabajadores habían abandonado el campo para irse a bachaquear en las ciudades donde, según las entrevistas, podían ganar 5.000 bolívares al día, en comparación al salario mínimo oficial de 7.500 bolívares al mes. Esto además influyó negativamente sobre los niveles de producción de cultivos básicos como la papa y el arroz, y contribuyó a las presiones inflacionarias generales que forzaron a tanto productores como consumidores a comprar artículos en el mercado negro.

En efecto, la escasez dio lugar a un mercado “paralelo” mucho más lucrativo<sup>29</sup>. Por ejemplo, Agropatria debería vender sus productos a precios justos, regulados en un 30% por debajo de las tasas del mercado privado. En octubre del 2015, el precio oficial registrado de un costal de 50 kilogramos de fertilizante era 239 bolívares, mientras que en el mercado negro, o en el mercado de las tiendas privadas, el precio indicado era de 1.500 bolívares, es decir 468% más caro<sup>30</sup>.

---

27 Entrevista del 24 de octubre de 2015 (archivo personal).

28 Entrevista del 25 de octubre de 2015 (archivo personal).

29 La categoría de “mercado paralelo” es empleada en lugar de “mercado negro” para mostrar el hecho de que no está escondido —o más bien es un secreto abierto que el mercado paralelo es un reflejo más fiel de los costos de producción y los costos de la vida diaria—.

30 Entrevista del 20 de octubre de 2015 (archivo personal).

Atribuir estas diferencias de precios a la “guerra económica” con fines políticos o a actos individuales deshonestos de corrupción, oscurece la lógica estructural ya que este nivel de distorsión en los precios es un indicativo de un sector agrícola gobernado por la especulación y por las lógicas de la apropiación privada, lo que contribuye a exacerbar la incapacidad del sector para garantizar la soberanía alimentaria. Como me comentaba un productor cuando reflexionaba sobre la llamada “guerra económica”: “nosotros no comemos política, nosotros comemos comida”<sup>31</sup>. Las experiencias traumáticas para acceder a los insumos de Agropatria y para vender dentro de las redes de distribución públicas reflejan que los intermediarios privados siguen siendo los principales agentes de la distribución. En particular, esto arrojó una mirada negativa sobre el rol de los mercados a cielo abierto —los eventos patrocinados por el Estado donde se venden artículos subsidiados alrededor de todo el país—. Como indicaban las entrevistas, en medio de la ausencia de un sistema de control de existencias, facturas de venta o supervisión, estos mercados se habían convertido en un caldo de cultivo para la corrupción institucional o “bachaqueo”<sup>32</sup>. Si bien hay mucho de fanfarronería en sitios *web* del gobierno sobre la venta de verduras, frutas y granos a precios justos, los mercados a cielo abierto tienen una función ideológica. En lugar de mejorar el acceso a los alimentos y contribuir a la evolución del socialismo en la agricultura, estos eventos pueden ser vistos como *performances*, siguiendo la línea del *Estado Mágico* de Coronil (1997), en el sentido en que lo que subyace estos eventos, no es que demuestran la capacidad para producir sino el esfuerzo político para sostener la ilusión de la producción.

### **LA MARGINALIZACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS SOCIO-ECOLÓGICAS Y EL DECLIVE DE LA PRODUCCIÓN**

El Estado andino de Mérida comparte una frontera terrestre con Colombia y es una de las zonas del país más productivas en el cultivo de frutas y verduras. Esta área del país es conocida por los caminos escondidos hacia Colombia, conocidos como trochas, que se utilizan para “bachaquear” los artículos en la frontera, y por las discrepancias enormes entre los precios pagados al productor y los precios a los que compran los productos los consumidores en los principales centros urbanos como Caracas. Por su parte, Portuguesa es el Estado de Venezuela más importante para la producción de arroz, granos y maíz. Estos productos esenciales para la canasta básica de alimentos han sido producidos históricamente en granjas mecanizadas de 200 hec-

31 Entrevista del 14 de octubre de 2015 (archivo personal).

32 Entrevista del 28 de octubre de 2015 (archivo personal).

táreas y más, intensivas en capital, las cuales controlan más de la mitad de las tierras agrícolas de Portuguesa (Enríquez y Newman, 2016: 15; Rodríguez, 2011: 94). Hasta 2006, los productores y las industrias procesadoras de Portuguesa exportaban los excedentes de arroz a los mercados regionales de Colombia sacando ventaja de los subsidios entregados por el gobierno<sup>33</sup>. Aun así, alrededor del 2015, la producción nacional entró en declive y el país empezó a importar arroz para tratar de cubrir la demanda doméstica.

En Mérida, los principales órganos responsables de promover el modelo agrario de desarrollo socialista son el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (INIA), la Fundación para el Desarrollo de la Ciencias y Tecnología del Estado de Mérida (Fundacite) y la Fundación de Capacitación e Innovación para Apoyar la Revolución Agraria (CIARA) que funcionan bajo el paraguas del Ministerio del Poder Popular para la Agricultura Productiva y Tierras (MPPAT). En 1970, Mérida se convirtió en el territorio principal de producción de papa protegida y subsidiada por el Estado, con paquetes tecnológicos importados desde Canadá y suelos convertidos en monocultivos (Romero y Monasterio, 2005). Fundacite e INIA han venido participando en una iniciativa de “soberanía alimentaria” para promover la producción de variedades de papa nativa como parte de la “Red Socialista de Innovación Productiva”, con el fin de reducir tanto la dependencia de semilla foránea y fomentar prácticas agro-ecológicas comunitarias. Fundacite se ha interesado de forma particular en promover las prácticas agroecológicas, recuperar las variedades locales de plantas y promover la biodiversidad a través del conocimiento y las prácticas ancestrales; mientras que INIA busca, a través de la investigación y el desarrollo agrícola, proporcionar la tecnología y los insumos para estas prácticas. El trabajo en la municipalidad de Rangel con los 23 miembros de la cooperativa de productores Mucuchíes, llevó a la certificación de una variedad nacional de papa, permitió la transferencia de nuevo conocimiento y técnicas a los miembros de la comunidad así como la expansión de su producción. Aun así, los niveles seguían siendo marginales y las variedades de papa local no podían competir en costo y productividad con la variedad de semilla importada desde Canadá<sup>34</sup>.

El presidente de Fundacite se quejaba de los problemas en el sector que, según él, eran producto de la “incompetencia, el interés y la inestabilidad”, y de que los burócratas y “algunas” instituciones públicas no mostraban “comprensión y sensibilidad frente al cambio social

---

33 Entrevista del 20 de octubre de 2015 (archivo personal).

34 Entrevista del 14 de octubre de 2015 (archivo personal).

promovido desde dentro de las comunidades”<sup>35</sup>. En el mismo sentido, el gerente técnico de INIA hacía referencia durante las entrevistas a una solicitud de fondos para el cultivo hidropónico de variedades de papa local que permitiría cubrir los costos de riego y otros gastos de capital. Estos fueron inicialmente aprobados pero el financiamiento nunca llegó y, como resultado, han presenciado una marginalización gradual de sus iniciativas agroecológicas. De este modo, se ha profundizado la lógica general de dependencia externa en las importaciones de escala industrial desde Canadá, puesto que “existen intereses particulares en el MPPAT” que han mantenido la economía de importación<sup>36</sup>. En el 2014 se reportó en todo el país la importación de semillas de baja calidad y en mal estado desde Canadá, las cuales no habían pasado por las averiguaciones adecuadas ni por los controles de calidad efectuados por Agropatria. Los productores que habían sido parte de la delegación para monitorear la selección de semillas en el país de origen, denunciaron el mal manejo y solicitaron, en vano, una investigación por parte de la Asamblea Nacional. Al respecto, circulaban sospechas de que este fuera un caso típico de sobrefacturación en el cual se procura un recibo por cambio de divisas, como si la semilla fuera de una clase superior, pero la importación real corresponde a semillas de una calidad inferior, lo que permite apropiarse de la diferencia para satisfacer objetivos individuales de lucro. Como resultado, en el 2014, la producción cayó alrededor en un 40% y el precio del kilogramo de papa, por su parte, subió de 28 a 300 bolívares<sup>37</sup>.

Si bien este caso fue un ejemplo de la mala gestión institucionalizada de las divisas, otros cultivos han sido afectados de manera indirecta por la escasez de insumos y por la divergencia entre los precios regulados y los costos de producción. Una de las entrevistas realizadas a una de las grandes industrias privadas de producción y procesamiento de arroz en Portuguesa, El Intento, revela algunos de los problemas que estos productores enfrentaban. Dado que la mayoría de los estudios críticos se han dedicado a analizar los sitios de producción bajo control gubernamental, este caso es útil para reflexionar sobre las formas en que los capitales privados han respondido individualmente a las políticas agrarias del gobierno. El sector arrocero, así como otros cereales y granos, es uno de los que se encuentra bajo el control total del Estado en lo que respecta a precios y a la importación de materiales primas e insumos. Las empresas privadas, incluidas las

---

35 *Ibidem.*

36 *Ibidem.*

37 Ver <<https://www.aporrea.org/medios/n273684.html>> acceso 10/09/2015.

que no están sancionadas bajo la regulación de precios, están obligadas a reportar sus ventas al Estado bajo el riesgo de ser expropiadas en caso de no declarar todas sus actividades productivas y ventas. El Intento financia la producción y la compra de arroz a pequeños y medianos productores (de entre 20 y 50 hectáreas de tierra) que luego procesa y empaca para vender en la red de distribución de alimentos. Los clientes de El Intento, es decir los productores, se quejaban de los retrasos en el pago de los subsidios estatales (que además de que “eran muy bajos”) y de que el precio de venta regulado por el Estado, 25 bolívares por un kilo de arroz, estaba por debajo del costo de producción reportado de 41 bolívares<sup>38</sup>. La explicación dada sobre la magnitud de esta diferencia de precios era que el gobierno realizaba la estimación de los precios de producción basándose en los tipos de cambio fijos que utilizaba para la venta de dólares, importar bienes y distribuirlos en el mercado doméstico (a través de Agropatria). Sin embargo, los costos de producción están más cercanos a la tasa paralela, ya que un gran porcentaje de los insumos están disponibles solo a través de canales no regulados. Como resultado, se ha visto un deterioro de la producción, pues los agricultores dedican más tierra a cultivos alternativos de precios no regulados, o simplemente siembran parcelas con cualquier producto que esté a su alcance con el fin de evitar que sus tierras sean declaradas baldías. A diferencia de otros productos agrícolas, no existe control de precios para las frutas ni para las verduras, solo subsidios para los agricultores en la etapa de producción. Así, un fenómeno evidenciado en Portuguesa (y en Mérida) era la dependencia en la producción de productos sin control de precios para subvencionar de forma cruzada las actividades generadoras de pérdidas. Esto se ha expresado en caídas de la producción de arroz en la región de Portuguesa y también a nivel nacional, la cual de acuerdo con FEDEAGRO pasó de 230.000 hectáreas sembradas en el 2014 a 140.000 hectáreas en el 2015. Como resultado, las importaciones de arroz han aumentado, pero de una manera que socava aun más la capacidad de producción nacional porque las importaciones más baratas inundaron de hecho al mercado y a las cosechas nacionales<sup>39</sup>.

Empresas como El Intento, con el fin de manejar su propia estructura de costos y evadir el sistema de control de precios, adicionó sabores e ingredientes extras a su arroz, lo que les ha permitido comercializarlo como un producto especial fuera de los controles de precios asociados con la venta del arroz básico. De acuerdo con el gerente de producción de El Intento, la comercialización del arroz se divide

---

38 Entrevista del 20 de octubre de 2015 (archivo personal).

39 *Ibidem*.

entre un 60% que va hacia el mercado con control de precios y 40% (arroz con adición de sabores) hacia el mercado privado sin control<sup>40</sup>. Independientemente de si esto es verdaderamente el proporción en que dividen sus productos, se afirmaba que fueron los ingresos generados por la venta del último tipo que subvencionaron las pérdidas alcanzadas en la venta de arroz a precios regulados. Con todo, lo que esta empresa de capital privado reveló por casualidad fue la renuencia del sector privado a invertir y expandir sus operaciones. A esto se suma el hecho de que los bancos están legalmente obligados a otorgar un 20% de su portafolio de préstamos al sector agrícola; no obstante, a quién se dirigen los préstamos es un tema que queda a discreción de los bancos individuales, los cuales seleccionan entre sus grandes clientes tradicionales. El Intento, al ser un productor “respetado” y “eficiente”, ha logrado acceder a grandes préstamos para “capital que resulta ser casi gratuito” dados los niveles rampantes de la inflación y las tasas de interés real negativas<sup>41</sup>. La empresa, sin embargo, ha tomado este capital no para apoyar la producción sino para guardarlo hasta el momento en que el “clima político” sea más propicio para la inversión<sup>42</sup>. Se trata en este caso de un acaparamiento de capital barato y de precios de transferencia a nivel interno, antes que de un acaparamiento de bienes básicos (como ocurre en otros sectores como el de las medicinas). Desde el punto de vista de la soberanía alimentaria, este ejemplo deja ver que, no obstante el ambiente expansivo del crédito, el capital no se está invirtiendo ni en la producción ni en el mejoramiento de los métodos de producción. Tanto en Mérida como en Portuguesa, uno de los aspectos que salió a flote fue la escala fragmentada y dividida sobre la cual ha tendido a operar la iniciativa gubernamental, dejando en su mayoría intactos a los intermediarios privados del sector agrícola y al poder estructurado del capital. Si bien las iniciativas gubernamentales de soberanía alimentaria han durado poco tiempo, las políticas de la seguridad alimentaria han creado elefantes blancos en la agroindustria, y ambos tipos de políticas han sido incapaces de crear formas de producción alternativa y redes de comercialización (economías de escala)<sup>43</sup>. Al mismo tiempo, los grandes

---

40 *Ibidem*.

41 A partir del 2015, la tasa nominal de interés era del 15%, pero con una tasa de inflación oficial del 180%, el verdadero interés se convertía en una tasa negativa del -165%; en otras palabras: dinero gratis (Sutherland, 2016).

42 Entrevista del 20 de octubre de 2015 (archivo personal).

43 Durante una entrevista en Mérida, nos encontramos por accidente con una planta para el procesamiento de yuca abandonada que estaba repleta de maquinaria brillante sin tocar, la cual había sido importada desde Brasil. El campesino a cargo nos

capitales han adoptado una estrategia defensiva para consolidarse: el terreno de acuerdo entre los dos procesos ha sido la incapacidad general (del Estado, de los pequeños productores con apoyo del gobierno y del sector privado) para expandir la escala de la producción agraria.

## CONCLUSIÓN

Harvey (2014: 22) ha llamado la atención sobre el hecho de que las grandes preguntas solo surgen “cuando sucede algo extraordinario —los estantes del supermercado están vacíos, los precios suben disparatadamente, el dinero que guardamos en nuestra cuenta disminuye bruscamente de valor—. Tomando el fenómeno del “bachaqueo” como una expresión concreta de las dinámicas de la acumulación capitalista-rentista, este trabajo ha querido plantear las “grandes preguntas” existentes en torno a la fase probablemente terminal del modelo bolivariano de transformación agraria en Venezuela. De esta manera, se evidenció cómo la adopción de medidas de corto plazo para controlar la fuga de capitales y para proteger a los consumidores urbanos (a través del control de precios y la fijación del tipo de cambio) ha llevado al debilitamiento de las políticas dirigidas hacia el incremento de la producción agrícola (acceso a crédito barato, soporte técnico y subsidio para insumos). En lugar de esto, las medidas de control sobre los tipos de cambio y el acceso a divisas se convirtieron en fuentes de corrupción y en un gasto caótico con fines populistas. La acumulación basada en la renta de la tierra y, en particular, la forma como los ingresos provenientes de la renta petrolera financiaron el dramático aumento de las importaciones de alimentos y el gasto en el campo, han menoscabado las posibilidades para la reproducción ampliada de la producción doméstica de alimentos bajo un sistema alternativo de relaciones sociales de producción. Mientras que el gobierno —bajo el paraguas de la soberanía alimentaria— impulsó reformas agrarias y creó cooperativas y fundos con la intención de dar respuestas políticas progresistas a la enorme deuda social heredada y a la marginalización extrema de los pobres en el campo, ha contribuido a la creación de un sistema en el que los campesinos y los pequeños productores se benefician más del gasto directo en campañas populistas que del aumento de los ingresos y del poder político ganado a partir del control sobre la producción, procesamiento y distribución de los alimentos.

---

explicó que el tipo de yuca para ser procesada por las máquinas no se producía a nivel local y que la planta era, en el mejor de los casos, un proyecto para satisfacer la vanidad de los políticos locales —no estaba conectada a ningún plan real de producción (de hecho la planta nunca fue inaugurada de manera oficial)— y, en el peor de los casos, un acto flagrante de corrupción. Entrevista del 14 de octubre de 2015 (archivo personal).

A lo largo de este trabajo se ha aproximado al capitalismo rentista como una forma política, social e institucional (las formas fenoménicas) a través de la cual se expresan las relaciones globales de valor fundamentadas en la circulación y valorización de la renta de la tierra. Esta perspectiva teórica, en particular, ha permitido a lo largo del análisis poner en cuestión la yuxtaposición que se hace entre soberanía alimentaria y seguridad alimentaria y, en su lugar, nos hemos enfocado en entenderlas como formas políticas concretas que resultan de las contradicciones en las dinámicas de acumulación que se han desarrollado sobre la base de un sistema de clases diferenciado en el campo. Al ir más allá de un solo caso de estudio o política pública, y tomando en cuenta las relaciones internas entre la economía petrolera y el sector agrícola, el presente trabajo ha revelado cómo la subsunción del sector agrícola y del sistema de importación de alimentos a las lógicas de la especulación y de la apropiación privada de bienes y recursos públicos, se expresa a través de la distorsión de precios, la escasez de insumos y el caída de la producción agrícola. Desde este punto de vista, se ha ofrecido una reflexión crítica sobre las políticas de control directo (control de precios y subsidios) y de control indirecto (sobreevaluación de la moneda) que han abierto un abismo desmesurado entre precios y valores, creando múltiples oportunidades para la aparición de prácticas de “bachaqueo” en el sector agrícola. Con esto no se busca restar importancia del actuar político de la élite agraria recalcitrante, tampoco reducir la complejidad de los intentos de instituir nuevas políticas agrícolas y políticas macroeconómicas, sino simplemente arrojar luz sobre la economía política de la acumulación capitalista-rentista que hasta ahora se ha mantenido fuera del alcance de los estudios agrarios.

Los ejemplos presentados, basados en un trabajo de campo, permitieron entrelazar aspectos claves de como el capitalismo rentista influencia la transformación agraria. Entre algunas de las expresiones institucionales del “bachaqueo” se evidenció que la empresa pública Agropatria —entidad responsable de la distribución nacional de insumos agrícolas y aparentemente encaminada a mejorar la agenda de la seguridad alimentaria—, estaba manipulando el acceso a insumos clave fuera del control de los precios regulados para obtener ganancias privadas. De esta manera, la empresa se estaba aprovechando de un campesinado débil y fragmentado y minando aún más los intereses de los pequeños productores a los cuales debía supuestamente representar. Por otro lado, la evidencia sobre la producción agroecológica de papa en Mérida mostró el rol marginal que estas iniciativas han tenido en el contexto de los incentivos e intereses reales que giran en torno a mantener activas las importaciones de semilla industrial

canadiense importada. En la base de esto se encuentra la caída en el precio del petróleo y la disponibilidad de divisas, lo que ha reducido el acceso a insumos clave a través de canales oficiales, empujando a los productores hacia los mercados paralelos e incrementado sus precios de producción. El deterioro de la producción de arroz en Portuguesa se ha expresado de forma similar y ha contribuido a reforzar las estrategias defensivas de los grandes productores privados, tales como reducir la producción de artículos bajo precios controlados y acaparar capital obtenido mediante créditos baratos. Esto último desemboca en la actual fragmentación, descapitalización, y en la incapacidad generalizada para expandir la producción.

Hacia el 2016, la respuesta del gobierno frente a la escasez severa de alimentos fue promover la agricultura urbana, a través de huertos y granjas urbanas, y proponer la micro-ecología como la ruta hacia la soberanía alimentaria “socialista”. El paso hacia esta estrategia vino al mismo tiempo que el gobierno dio un paso positivo en la restricción de las importaciones descartando una devaluación representativa de la moneda o cualquier tipo de medidas que le permitiera replantearse la viabilidad de los costosos controles de precios (Álvarez, 2015). La transformación agraria parece estar atrapada dentro de una especie de inercia inflacionaria: el gobierno de Maduro sostiene firmemente que la línea de inflación, la escasez y el hambre creciente son el resultado de la “guerra económica”. Este ejemplo sobre un gobierno ostensiblemente revolucionario, representante de los intereses del campesinado y de la clase trabajadora, debe considerarse, en el mejor de los casos, como una representación teatral irrisoria y, en el peor, como una tragedia auto-destructora. De hecho, a la segunda mitad del 2017, el gobierno sostenía que el bachaqueo era la causa de la crisis económica cuando, tal como se ha argumentado en este capítulo, este no es más que la expresión monstruosa del bolívar sobrevaluado (ahora 2.900 veces más barato que la tasa paralela), lo que enmascara la destrucción que subyace bajo las fuerzas de producción y la profundización del capitalismo rentista en Venezuela<sup>44</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, V. 2015 “¿Guerra económica o inacción gubernamental?” en *Contrapunto* <<http://contrapunto.com/noticia/guerra-economica-o-inaccion-gubernamental/>> acceso 26/11/2015.
- Briceño-León, R. 2005 “Petroleum and Democracy in Venezuela” en *Social Forces*, 84 (1).

---

44 Ver <<https://alemciso.wordpress.com/2017/10/03/critica-a-las-medidas-economicas-de-los-guerreros-economicos-salas-boza-valdes-etc/>>.

- Buxton, J. 2005 "Venezuela's Contemporary Political Crisis in Historical Context" en *Bulletin of Latin American Research*, 24 (3).
- Clark, P. 2010 "Sowing the oil: The Chávez government's policy framework for an alternative food system" en *Humboldt Journal of Social Relations*, 33 (1).
- Clarke, S. 1991 "Marxism, Sociology and Poulantzas's Theory of the State" en Clarke, S. (ed.) *The State Debate* (Londres: MacMillan).
- Coronil, F. 1997 *The Magical State: Nature, Money, and Modernity in Venezuela* (Chicago, IL: University of Chicago Press).
- Crist, R. E. 1984 "Development and Agrarian Land Reform in Venezuela's Pioneer Zone" en *American Journal of Economics and Sociology*, 4 (2).
- Delahaye, O. 2001 *Políticas de tierras de Venezuela en el siglo XX* (Caracas: Fondo Editorial Tropykos).
- Di John, J. 2009 *From Windfall to Curse: Oil and Industrialization in Venezuela from 1920 to the Present* (Pennsylvania, PA: Pennsylvania State University Press).
- Ellner, S. 2008 *Rethinking Venezuelan politics: Class, conflict, and the Chávez phenomena* (Boulder, CO: Lynne Rienner).
- Ellner, S. 2015 "Chavismo on the Horns of a Dilemma: Populism and Pragmatism in Venezuela" en <<https://venezuelanalysis.com/analysis/11391>> acceso 23/05/16.
- Enríquez, L. J. 2013 "The Paradoxes of Latin America's 'Pink Tide': Venezuela and the Project of Agrarian Reform" en *Journal of Peasant Studies*, 40 (4).
- Enríquez, L. J. y Newman, S. J. 2016 "The Conflicted State and Agrarian Transformation in Pink Tide Venezuela" en *Journal of Agrarian Change*, 16 (4).
- Gavazut, B. 2014 "Dólares de maletín, empresas extranjeras y modelo económico socialista: un análisis inédito que le sorprenderá" en *Aporrea*, <<https://www.aporrea.org/ddhh/a184873.html>> acceso 23/05/16.
- Grinberg, N. 2013 "The political economy of Brazilian and Korean comparative development: moving beyond nation-centred approaches" en *New Political Economy*, 18 (2).
- Grinberg, N. y Starosta, G. 2009 "The limits of studies in comparative development of East Asia and Latin America: the case of land reform and agrarian policies" en *Third World Quarterly*, 30 (4).
- Guerrero, M. E. 2013 "Tierra, poder y revolución en Venezuela" en Almeyra, G.; Concheiro Bórquez, L.; Mendes Pereira, J. M. y

- Gonçalves-Porto, C. W. (comps.) *Capitalismo, Tierra y Poder en América Latina (1982-2012)* (México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana).
- Gutiérrez, A. 1998 “Globalización, ajustes estructurales y agricultura: la experiencia de Venezuela” en *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 41.
- Gutiérrez, A. 2015 “El sistema alimentario venezolano (SAV): evolución reciente, balance y perspectivas” en *Agroalimentaria*, 21 (40), enero-julio.
- Harvey, D. 2014 *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo* (Quito: IAEN).
- International Consortium of Investigative Journalist (ICIJ) 2015 “Swiss Leaks Venezuela” en <<http://projects.icij.org/swiss-leaks/countries/ven#summary>> acceso 15/02/2016.
- Iñigo Carrera, J. 2007 *La Formación Económica de la Sociedad Argentina* (Buenos Aires: Imago Mundi).
- Kappeler, A. 2013 “Perils of peasant populism: why redistributive land reform and ‘food sovereignty’ can’t feed Venezuela”, ponencia presentada en *International conference on Food Sovereignty: A Critical Dialogue* (Yale) 14-15 de septiembre.
- Karl, T. L. 1997 *The paradox of plenty: Oil booms and petro-states* (Berkeley, CA: University of California Press).
- Kay, C. 2002 “Why East Asia overtook Latin America: agrarian reform, industrialisation and development” en *Third World Quarterly*, 23 (6).
- Kornbliht, J. 2015 “Oil rent appropriation, capital accumulation, and social expenditure in Venezuela During Chavism” en *World Review of Political Economy*, 6 (1).
- Lavelle, D. 2013 “A Twenty-first Century Socialist Agriculture? Land Reform, Food Sovereignty and Peasant — State Dynamics in Venezuela” en *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 21 (1).
- Llambi, L. 1998 “Small modern farmers: Neither peasants nor fully-fledged capitalists?” en *The Journal of Peasant Studies*, 15 (3).
- Llambí, L. 2012 “Procesos de transformación de los territorios rurales latinoamericanos: los retos de la interdisciplinariedad” en *Eutopía - Revista de Desarrollo Económico Territorial*, 3.
- Llambí, L. y Cousins, A. L. 1989 “Petty-Capitalist Production in Agriculture: Lessons from Five Case Studies in Venezuela, 1945-1983” en *Latin American Perspectives*, 16 (3).
- Marx, K. 1981 *Capital: Volume III* (Londres: Penguin).

- McKay, B.; Nehring, R. y Walsh-Dilley, M. 2014 “The ‘state’ of food sovereignty in Latin America: Political projects and alternative pathways in Venezuela, Ecuador and Bolivia” en *Journal of Peasant Studies*, 41 (6).
- Mommer, B. 1998 *The new governance of Venezuelan oil* (Oxford: Institute for Energy Studies).
- Montilla, J. J. 1999 *Agricultura y desarrollo humano en Venezuela. Un plan para el nuevo siglo* (Maracay: FONAIAP).
- Morales, A. 2009 “La cuestión agroalimentaria en Venezuela” en *Nueva Sociedad*, 223.
- Morales, A. 2016 “El abastecimiento agroalimentario y la corrupción desde la perspectiva neoinstitucional” en *Agroalimentaria*, 22 (42).
- Orhangazi, O. 2013 “Contours of Alternative Policy Making in Venezuela” en *Review of Radical Political Economics*, 9, septiembre.
- Page, T. L. 2010 “Can the State Create Campesinos? A comparative analysis of the Venezuelan and Cuban repeasantization programmes” en *Journal of Agrarian Change*, 10 (2).
- Parker, D. 2008 “Chávez y La Búsqueda de una Seguridad y Soberanía Alimentarias” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 14 (3).
- Penn, R. y Schuster, J. 1965 “Venezuela: La reforma agraria 1960-1965” en Delgado, Ó. (ed.) *Reformas agrarias en América Latina* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Polanco-Loaiza, D. 2011 “El agro venezolano (II)” en *Aporrea*, 14 de julio, disponible en <<https://www.aporrea.org/actualidad/a126697.html>> acceso 04/03/2016.
- Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA) 2014 *Derecho a la tierra* (Caracas: PROVEA).
- Purcell, T. F. 2013 “The political economy of social production companies in Venezuela” en *Latin American Perspectives*, 40 (3).
- Rodríguez Rojas, J. E. 2011 “Vías de desarrollo, cambio tecnológico y políticas estructurales en la agricultura moderna venezolana” en *Cuadernos del CENDES*, 28 (76).
- Romero, L. 2013 “Reapropiación de la cultura desde el aprendizaje colectivo en torno a la soberanía alimentaria” en *Nuestra América*, 3 (4).
- Romero, L. y Monasterio, M. 2005 “Semilla, actores e incertidumbres en la producción papera de Los Andes de Mérida” en *Revista Venezolana de Economía Social*, 5 (9).

- Rosset, P. 2009 "Food Sovereignty in Latin America: Confronting the 'New Crisis'" en *NACLA Report on the Americas*, 42 (3).
- Schiavoni, C. 2015 "Competing sovereignties, contested processes: Insights from the Venezuelan food sovereignty experiment" en *Globalizations*, 12 (4).
- Sutherland, M. 2015 "Venezuela: crisis, importación, dólares, inflación-escasez y el default inevitable" en *Aporrea*, disponible en <<http://www.aporrea.org/trabajadores/a213256.html>> acceso 10/10/2015.
- Sutherland, M. 2016 "Causas reales de la inflación" en *Alemcifo*, disponible en <<https://alemcifo.wordpress.com/2016/03/29/causas-reales-de-la-inflacion-la-crisis-y-la-alocada-emision-de-dinero-vzla-al-eeuu/>> acceso 30/03/2016.
- Weyland, K. 2009 "The Rise of Latin America's Two Lefts: Insights from Rentier State Theory" en *Comparative Politics*, 41 (2).
- Wilpert, G. 2005 "Land for People not for Profit in Venezuela" en Rossett, P.; Patel, R. y Courville, M. (eds.) *Promised Land. Competing visions of agrarian reform* (Nueva York: Institute for Food and Development Policy).
- Wilpert, G. 2013 "Chávez's Legacy of Land Reform for Venezuela" en *Review of Agrarian Studies*, 3 (2).



# LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL BOOM AGRO-EXPORTADOR BAJO LOS KIRCHNER

## HEGEMONÍA Y REVOLUCIÓN PASIVA EN ARGENTINA<sup>1</sup>

Pablo Lapegna

### INTRODUCCIÓN

Los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) se encuentran entre los gobiernos de centro-izquierda que llegaron al poder en América Latina en las últimas décadas. Sus administraciones rompieron con las ideas e instituciones neoliberales que se impusieron durante la década del noventa en la Argentina, e implementaron políticas neo-desarrollistas que incrementaron la intervención estatal en los mercados —por ejemplo, al apropiarse y redistribuir parte de las rentas producidas por el complejo agroexportador—. En este capítulo analizo la economía política del boom de las exportaciones agrarias en Argentina, focalizándome en las formas en que el proyecto nacional-popular de los gobiernos Kirchner afectó a las poblaciones rurales y campesinas y sus organizaciones. Exploro las fricciones y contradicciones generadas por

---

1 Agradezco profundamente a Cristóbal Kay y Leandro Vergara-Camus por sus comentarios, correcciones y sugerencias que han mejorado sustancialmente este capítulo. El trabajo infatigable de Cristóbal y Leandro, junto el imprescindible apoyo de CLACSO, han hecho posible este libro. También estoy en deuda con las personas que permitieron mi trabajo de campo en Formosa, Argentina. Vale aclarar que cualquier omisión o error es mi responsabilidad.

estos gobiernos centrándome en las políticas sociales rurales y en la economía política de las exportaciones agrarias y su regulación.

Abordaré estas cuestiones a través de la teoría de la hegemonía y el cambio social de Antonio Gramsci, utilizando su concepto de “revolución pasiva” para dar sentido a las formas en que los gobiernos kirchneristas tanto divergieron como continuaron (e incluso profundizaron) la neoliberalización agraria en Argentina. En sus *Cuadernos de la Cárcel*, Gramsci usó el término revolución pasiva para explicar aquellos momentos históricos en los que las clases dominantes reaccionan ante la movilización popular dando lugar a algunas de sus demandas, al tiempo que restablecen el orden. En este sentido, el concepto y el proceso de revolución pasiva involucran cambios y continuidades, transformaciones y restauración. Gramsci usó originalmente el término en referencia a la reunificación italiana del siglo XIX (el *Risorgimento*), ya que los cambios implementados “desde arriba” recomponían el orden capitalista mientras sofocaban el impulso de un cambio social más amplio (Gramsci, 1971: 59). En este sentido, la revolución pasiva es un proceso social desencadenado “siempre que se realicen modificaciones de gran alcance en la estructura social y económica de un país desde arriba, a través del Estado y sin depender de la participación activa del pueblo,” como una forma de “apaciguar las luchas populares” (Simon, 1991: 26). Uso este concepto en conjunción con la noción de hegemonía, entendida esta última como el proceso por el cual grupos o clases subordinadas consienten a su posición y aceptan ser conducidos por otros, resultando en una reproducción del orden social que descansa en el consentimiento y no en la coerción directa (Thomas, 2009: 161-165).

Mi argumento es que Argentina sufrió un proceso de revolución pasiva tras la crisis de 2001-2002, cuando el orden político-económico se reconstituyó bajo la égida del boom de las exportaciones y una hegemonía nacional-popular entre 2003 y 2015. Propongo que en este período hubo dos procesos de construcción hegemónica: primero como estrategia para tomar el poder (hegemonía pluralista) y luego como estrategia para mantenerlo (hegemonía organicista). En las interpretaciones leninistas clásicas, la hegemonía se entiende en términos instrumentales, como una estrategia para tomar el poder. Gramsci extendió este uso específico de la hegemonía para abarcar las maniobras realizadas para mantener el poder (Simon, 1991). Portantiero y De Ipola (1981) elaboraron el concepto de hegemonía como un proceso dual, constituido por una “hegemonía pluralista” que implica la construcción de “el pueblo” como sujeto político y, por otro lado, una “hegemonía organicista” que implica un orden social basado en el Estado y sus instituciones. Estas dos caras de la hegemonía están en

tensión; como sostienen Portantiero y De Ipola, cuando la hegemonía organicista prevalece sobre la hegemonía pluralista, la voluntad colectiva de “el pueblo” se reifica en las instituciones del Estado.

Reconociendo que la capacidad de crear hegemonía es siempre inestable, discutida y disputada (Morton, 2010: 329), afirmo que la transición entre estas formas de hegemonía es el resultado de los enfrentamientos entre diferentes proyectos político-económicos. En el período 2003-2007, el gobierno de Néstor Kirchner revitalizó un proyecto nacional-popular que impulsó en cierta medida un proceso de cambio social. Este esfuerzo inicialmente involucró la construcción de un frente político formado por una variedad de movimientos sociales, incluyendo la mayoría de las organizaciones de pequeños agricultores y campesinos<sup>2</sup>.

En 2008, como explico más adelante, la transición presidencial abrió oportunidades políticas y un intento de aumentar los impuestos a la exportación de soja creó una amenaza para los sectores agrarios dominantes. Durante esta coyuntura, los actores del agro-negocio cuestionaron el poder hegemónico del proyecto nacional-popular al entrelazar los intereses de las clases medias, los medios de comunicación dominantes, los chacareros medianos y los grandes productores. Esta coalición se proclamó “el campo”, y creó una exitosa cadena de equivalencia para proclamarse como una representación de “la Nación”<sup>3</sup>. Este momento, a su vez, inauguró la transición hacia la construcción de una hegemonía organicista que, construyéndose sobre el primer momento pluralista, recreó la hegemonía como proyecto estatal.

En las páginas que siguen describo el neoliberalismo agrario tal como se desarrolló en la Argentina y esbozo el resurgimiento de las

---

2 Utilizo los términos “campesino” y “pequeño productor” de forma intercambiable, siguiendo los términos que la gente usa en Argentina definiéndose cuasi indistintamente como campesinos, pequeños productores, o pequeños agricultores. Utilizo estas categorías para referirme a las habitantes rurales o semi-rurales que producen tanto para la subsistencia como para los mercados locales o nacionales, en parcelas relativamente pequeñas, empleando principalmente mano de obra familiar, que poseen limitado capital y para quienes consideraciones importantes que no están regidas por la lógica de mercado informan las decisiones productivas, del trabajo y del uso de la tierra. En la Argentina, se utiliza el término “agricultores familiares” para incluir estas categorías. Sin embargo, los agricultores familiares identificados como chacareros usualmente son capitalizados, contratan trabajadores rurales, producen para mercados de exportación y manejan sus chacras como agro-negocios. Muchos de ellos, sino la mayoría, se alinearon con la élite agraria en el conflicto de 2008.

3 Para Laclau y Mouffe (1985), las “cadenas de equivalencia” se refieren a una alianza de diferentes grupos cuyos intereses no son reducibles el uno al otro, pero que se consideran equivalentes bajo un término más amplio (“la Nación”, o “el pueblo”) y por lo tanto son capaces de actuar en concierto.

organizaciones campesinas en los años noventa. Luego examino lo que entiendo como una revolución pasiva que tuvo lugar en la Argentina alrededor de 2003-2015. Mi argumento principal es que las administraciones Kirchner desafiaron los principios neoliberales y el agro-negocio en términos discursivos, y disputaron con las élites agrarias la apropiación de la renta de la tierra. Los sectores dominantes de la Argentina agraria confrontaron políticamente con los Kirchner, pero estos gobiernos no se ocuparon de transformar la base material de las desigualdades rurales ni la distribución desigual del poder a escala sub-nacional. Por el contrario, sus administraciones apoyaron la expansión del agro-negocio, favoreciendo a las corporaciones globales y promoviendo una mayor adopción de la biotecnología agrícola. De esta forma, ignoraron procesos de acumulación por desposesión (Harvey, 2003) que se sucedieron durante sus gobiernos (Cáceres, 2014), al tiempo que apoyaron a gobernadores autoritarios que dominan los territorios donde los movimientos campesinos y sus miembros viven, trabajan, y mueren.

### **BOSQUEJO DE LA ECONOMÍA POLÍTICA AGRARIA EN ARGENTINA**

La historia argentina se encuentra estrechamente entrelazada con la agro-exportación, particularmente en la región pampeana, donde se ubican las mayores ciudades argentinas. La llanura pampeana abarca las fértiles tierras en el centro del país que fueron la cuna de la economía agraria orientada a la exportación, iniciada a finales del siglo XIX. Después de la construcción del Estado nacional (Oszlak, 1997) y del genocidio y la desposesión de los pueblos indígenas (Gordillo y Hirsch, 2003), inmigrantes europeos y sus descendientes poblaron las Pampas a finales del siglo XIX y principios del XX (Gallo, 1983). La región siguió una trayectoria histórica y un desarrollo económico similar a otras regiones de “asentamiento reciente,” como el Medio Oeste Americano o las llanuras australianas (Font, 1990). Las elites argentinas, sin embargo, mantuvieron el control del Estado y por lo tanto el país siguió un camino diferente de desarrollo debido a esta mínima autonomía relativa (Sábato, 1988). En las primeras décadas del siglo XX, la clase dominante argentina estaba compuesta en su mayoría por familias terratenientes que exportaban trigo y ganado y mantenían estrechos vínculos con el sector financiero.

El norte argentino, en cambio, ha sido históricamente habitado por los descendientes de las poblaciones indígenas y su producción agraria regional se orientó hacia el mercado interno más que hacia el comercio mundial, sobre todo desde mediados del siglo XX. En el norte de Argentina, las plantaciones de azúcar, la producción de algodón y la explotación de los bosques nativos dieron forma a la

acumulación de capital. En el siglo XIX, las empresas británicas diezmaron los bosques nativos, empleando trabajadores rurales como hacheros (Dargoltz, 2003). A fines del siglo XIX y a lo largo del siglo XX, la agro-industrialización patrocinada por el Estado incluyó la producción de azúcar en las provincias de Tucumán y Salta, algodón en Chaco y Formosa, tabaco en Misiones, Salta y Jujuy y yerba mate y té en Misiones. Estas agroindustrias eran controladas por las élites regionales, pero también empleaban a trabajadores rurales y compraban los cultivos de pequeños agricultores y campesinos. A través de este proceso, las poblaciones indígenas y los trabajadores experimentaron un proceso de mestizaje y campesinización, hasta el punto de que hoy los pueblos indígenas y campesinos suelen sostener formas de identificación entrelazadas.

A mediados del siglo XX, durante el período de industrialización por sustitución de importaciones, la clase agraria dominante fue el blanco del proyecto nacional-popular liderado por el presidente Juan D. Perón. Perón jugó un rol importante en la creación de leyes para proteger a los trabajadores rurales en 1944 y 1946 (Lattuada, 2002), y luego de desempeñarse como Secretario de Trabajo durante el gobierno militar de 1943-1945 (el cual mejoró los contratos de arrendamiento de inquilinos, redujo los precios de arrendamiento de tierras y prohibió los desalojos de tierras), Perón fue elegido presidente en 1946. El gobierno peronista estableció un monopolio sobre las agro-exportaciones y creó el IAPI (Instituto Argentino de Promoción del Intercambio), el cual compraba la producción agraria del país y la vendía en los mercados internacionales, utilizando el excedente para financiar créditos para la industria (Novick, 1986). Estas políticas obtuvieron el apoyo de los peones rurales y los trabajadores industriales, muchos de los cuales habían emigrado recientemente a las ciudades y nutrieron los sindicatos de base reunidos bajo la federación sindical nacional (CGT, Confederación General del Trabajo), un aliado clave de las administraciones peronistas.

Perón, sin embargo, no profundizó las políticas que favorecerían a los trabajadores rurales y a los arrendatarios. En un contexto internacional de posguerra de precios decrecientes y aumento de la competencia (y por lo tanto de un escenario difícil para las exportaciones argentinas), el gobierno de Perón realizó un giro conciliador respecto de las clases agrarias dominantes. Los créditos públicos estaban más claramente orientados hacia la agroindustria y el gobierno no intervino para mejorar los ingresos estancados de los trabajadores rurales. Tampoco redistribuyó la tierra, como los discursos de Perón sugerían en la década del cuarenta (Girbal-Blacha, 2002). Mario Lattuada (2002) distingue así dos períodos marcados en la política agraria

peronista (1946-1948 y 1949-1955), marcados por la necesidad de tomar el poder y luego mantenerlo —una similitud sorprendente, *mutatis mutandis*, con la trayectoria de las administraciones de Kirchner pasando de la hegemonía pluralista a la organicista, como discuto a continuación—. Durante el segundo período, por ejemplo, se utilizó la organización colectiva de trabajadores rurales (inicialmente alentada por Perón para fortalecer su poder de negociación) para controlar sus demandas (Lattuada, 2002).

Perón fue una figura dominante en la política argentina hasta su fallecimiento en 1974, y el movimiento político que lleva su nombre (el peronismo) aún hoy es influyente en la Argentina. Durante la dictadura militar de 1976-1983 la clase terrateniente y financiera recuperó el dominio que había sido puesto en cuestión por el peronismo. El arquitecto de la política económica neoliberal de la dictadura, José Martínez de Hoz, era de hecho parte de una prominente familia terrateniente, cuyos miembros jugaron un papel clave en la Sociedad Rural Argentina, la asociación de los terratenientes argentinos más ricos. Martínez de Hoz promovió políticas para liberalizar los mercados financieros (por ejemplo, eliminando los controles estatales sobre los créditos y aumentando las tasas de interés) y suspendió los aranceles sobre las importaciones industriales. Al mismo tiempo, el ala político-militar del gobierno de facto detenía, torturaba y asesinaba a líderes sindicales, activistas, y cualquier persona que se opusiera a los fines político-económicos de la dictadura. En el sector agrario, el gobierno militar desreguló la producción (eliminando los precios mínimos y los organismos reguladores), privatizó las cooperativas agrarias y empresas estatales (como los centros de acopio de algodón o los mataderos públicos, que apoyaban la producción de pequeños agricultores) y reprimió duramente a las ligas campesinas y los movimientos agrarios en el noreste (Roze, 1992). Una medida clave del gobierno militar consistió en la eliminación de “retenciones” o impuestos sobre las exportaciones agrícolas; una medida que, como veremos, fue reinstalada en los años dos mil y se convirtió en una pieza central de las administraciones kirchneristas.

En términos de la estructura agraria, estos cambios sociopolíticos se reflejaron en la distribución de la tierra. Mientras que los Censos Agrarios de 1947 y 1960 muestran que las pequeñas explotaciones representan el 80% de las unidades productivas, en 1988 su proporción disminuye al 74%. Estas tendencias se profundizaron como resultado de las políticas neoliberales (analizadas en la siguiente sección). En 2002, las pequeñas explotaciones representaban solo el 69% de las fincas y entre 1988 y 2002 su superficie disminuyó del 10% de la superficie agrícola nacional a menos del 6% (Teubal, Domínguez y Sabatino, 2005: 62-63).

## NEOLIBERALISMO AGRARIO Y RESURGIMIENTO CAMPESENO EN LA DÉCADA DEL NOVENTA

Bajo las administraciones del presidente Carlos Menem (1989-1999), el gobierno argentino retomó el proyecto socioeconómico neoliberal que solo se había cumplido parcialmente durante la dictadura de 1976-1983. El gobierno nacional promulgó políticas impulsadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, siguiendo un amplio programa de privatizaciones y desregulación del trabajo, al tiempo que eliminaba aranceles y aplicaba una política monetaria que equiparaba el peso argentino con el dólar estadounidense. En el sector agropecuario, estas políticas implicaron la eliminación de medidas regulatorias (tales como el control de los precios y de la comercialización de los granos, la carne, el algodón, el azúcar, etc.), el levantamiento de los aranceles para los suministros agrícolas (semillas, agroquímicos, maquinaria), y la promoción de productos de exportación (Teubal, Domínguez y Sabatino, 2005). Este “clima de negocios” atrajo a la Argentina a corporaciones transnacionales (por ejemplo, Monsanto) y alentó su expansión (por ejemplo, Cargill).

En este contexto de neoliberalización, la producción de bienes agro-exportables se expandió geográfica y socialmente. El principal cultivo que lideró esta expansión fue la soja, luego de que en 1996 se comercializaran las semillas de soja genéticamente modificada (GM), resistente al herbicida glifosato. Las empresas transnacionales se fortalecieron o crearon sucursales locales para promover la agricultura orientada a la exportación, fomentando redes con asociaciones locales de extensión agrícola. Estas redes proporcionaron el apoyo institucional para promover el “paquete tecnológico” transgénico, es decir, la combinación de semillas genéticamente modificadas, agroquímicos (el herbicida Roundup) y maquinaria (por ejemplo, sembradoras y cosechadoras) (Gras y Hernández, 2009: 20). En 1997, se cosecharon en Argentina cerca de 6,7 millones de hectáreas de soja; en 2002, la soja GM cubría más de 11 millones de hectáreas, cerca de una cuarta parte de las tierras cultivables del país (en 2015, al final de la administración de Cristina Kirchner, la superficie sembrada de soja alcanzó cerca de 20 millones de hectáreas)<sup>4</sup>. A principios de los años dos mil, la soja también comenzó a desplazar a otras producciones agrícolas tradicionalmente orientadas al mercado interno. Entre 1996 y 2002, la producción de maíz disminuyó 8%, mientras que la producción de girasol y trigo se redujo en un 5% y 13%, respectivamente (Teubal, Domínguez y Sabatino, 2005: 53). Se estima que la diversidad total de

---

4 Datos oficiales del Ministerio de Agroindustria, disponibles en <<https://datos.magyp.gob.ar/>>.

cultivos en la agricultura argentina disminuyó un 20% entre 1990 y 2006 (Aizen, Garibaldi y Dondo, 2009). Durante la década del noventa, el número de trabajadores rurales permanentes también disminuyó notablemente, de más de 1 millón a 775 mil, una disminución del 25%. El predominio de la soja transgénica en el decenio 1996-2006 también significó que los trabajadores rurales recibieron 500 millones de dólares menos en salarios (en valores constantes), debido en parte a la disminución de la demanda de mano de obra en la producción de soja, pero principalmente a causa de la eliminación de trabajos en la producción de cultivos desplazados por la soja (Rodríguez, 2010: 232).

Los actores sociales que lideraron esta expansión agraria fueron las empresas “mega-agrícolas”, los contratistas (de maquinaria agrícola y servicios agrarios), los grandes terratenientes, los “pooles de siembra” (fondos de inversión agraria), y una minoría de agricultores de mediana escala. Durante los años noventa, las organizaciones de propietarios de tierras y las asociaciones de agro-negocios apoyaron con entusiasmo y se beneficiaron enormemente de las políticas neoliberales, que tuvieron efectos deletéreos para otros actores agrarios. Los datos agregados del Censo Agropecuario Nacional muestran que en la década del noventa, una quinta parte de todas las explotaciones agropecuarias dejó de operar. La resultante concentración de la tierra afectó particularmente a pequeños agricultores y campesinos: en el estrato de fincas de 10 hectáreas o menos, desaparecieron más de 38 mil explotaciones<sup>5</sup>.

A principios de la década del noventa, muchos agricultores trataron de adaptarse al nuevo escenario neoliberal endeudándose, para así expandir su escala de producción. Sin embargo, la tendencia a la baja de los precios de los productos exportables a mediados de los años noventa forzó a muchos de ellos a vender sus tierras luego de ir a la quiebra (Gras, 2009: 351). Para otros actores, no obstante, este escenario presentó una oportunidad. Los fondos de inversión agrícola o “pools de siembra” se multiplicaron en los años dos mil. Estos acuerdos consisten en emprendimientos conjuntos entre inversores (agrarios y no agrarios), que aportan capital para alquilar tierras por dos o tres cosechas y contratan a un agrónomo para la gestión de los campos. Algunos productores medianos se convirtieron así en “pequeños rentistas”, ya que las llamadas mega empresas alquilaban miles de hectáreas. Los pooles son solo una de las diversas formas de inversio-

---

5 En 1988 había aproximadamente 421 mil explotaciones agropecuarias en Argentina y 333 mil en 2002. Es decir, cerca de 88 mil explotaciones desaparecieron durante los años noventa. Para más análisis de estas tendencias, ver Teubal, Domínguez y Sabatino (2005).

nes a corto plazo que han florecido en la región pampeana desde fines de los años noventa (Bisang, Anlló y Campi, 2008).

Las “mega-empresas” agrícolas son otro tipo de compañías que han liderado el boom agro-exportador en Argentina. Estas empresas alcanzan economías de escala alquilando cientos de miles de hectáreas en lugar de comprar la tierra, lo que inmovilizaría su capital (Posada y Martínez de Ibarreta, 1998). Las empresas de agro-negocios de tamaño mediano que ofrecen servicios agrícolas también se expandieron en este período. Muchos de estos contratistas son agricultores familiares que se convirtieron en pequeños rentistas, quienes pasan a alquilar sus tierras a grandes empresas agroindustriales para luego ofrecer sus servicios a otras empresas de agro-negocios o a productores de la zona (Gras, 2009).

Mientras que los actores agrarios y financieros (en su mayoría argentinos) están involucrados en la producción de *commodities* orientados a la exportación, las corporaciones globales del agro-negocio son quienes dominan las cadenas agroexportadoras en sus eslabones iniciales (vendiendo insumos) y finales (acopiando y exportando la cosecha de soja y sus derivados). A medida que se consolidaba la neoliberalización agraria, las empresas de agro-negocios ocuparon posiciones dominantes en los circuitos agroexportadores mediante la venta de insumos (como semillas, agroquímicos y maquinaria), el procesamiento de cultivos (por ejemplo, la soja en aceite y alimento para animales) y la exportación de productos al exterior. A mediados del 2000, siete empresas (Cargill, Bunge, Nidera, Vicentin, Dreyfus, Pecom-Agra y AGD) controlaban el 60% del mercado agroexportador en Argentina (Teubal, Domínguez y Sabatino, 2005: 46).

Las políticas de desregulación y “libre comercio” profundizaron las desiguales geografías del campo argentino, históricamente fracturado entre la región pampeana y el interior. Las regiones norteafricanas de la Argentina fueron duramente golpeadas por el desmantelamiento de los mecanismos y organismos que, durante la mayor parte del siglo XX, regularon las agroindustrias orientadas hacia el mercado interno. A medida que las políticas económicas nacionales reorientaban la agricultura hacia los mercados globales, los pequeños agricultores y campesinos que eran una parte subordinada pero integral del desarrollo regional y la agro-industria fueron cada vez más marginados. Estas desigualdades geográficas y económicas iniciadas por la neoliberalización, a su vez, también profundizaron el proceso histórico de “blanqueamiento” de la Argentina al restarle importancia al rol de los pueblos originarios (Chamosa, 2008; Gordillo y Hirsch, 2003). Este proceso se vio acompañado por la invisibilización de las poblaciones campesinas en el discurso nacional y las políticas rurales (Barbetta,

Domínguez y Sabatino, 2012). Los campesinos-indígenas y los pequeños productores, sin embargo, todavía representan una gran proporción de agricultores en las regiones del Norte. Ellos representan, por ejemplo, entre el 69% y el 83% de los productores rurales de la región del Chaco, el 73% en el área subtropical del Noroeste, y el 87% en la región de la Puna, en la meseta de los Andes (Juárez et al., 2015: 54).

En la década del noventa, los campesinos y los pueblos indígenas reaccionaron ante las dislocaciones producidas por la expansión del neoliberalismo agrario creando nuevas organizaciones o reactivando algunas de las que surgieron en la década del setenta. A fines de los años sesenta, el Movimiento Rural de la Iglesia Católica —organización inspirada en los principios y prácticas de la Teología de la Liberación— fue decisivo en la creación de Ligas Campesinas en el Norte Argentino, en las provincias de Misiones, Chaco, Corrientes, Formosa y Santa Fe (Ferrara, 1973; Roze, 1992). Durante la dictadura militar de 1976-1983, los miembros de las Ligas Campesinas fueron duramente reprimidos, encarcelados y torturados. En la década del noventa, los líderes que sobrevivieron reorganizaron muchas de estas organizaciones o crearon nuevos movimientos campesinos (Ferrara, 2007). En el norte de Argentina, la región andina y la Patagonia también se crearon varias organizaciones que representan a los pueblos indígenas. Estas organizaciones campesino-indígenas incluyeron el MOCASE (Movimiento Campesino de Santiago del Estero), la UNPEPROCH (Unión de Pequeños Productores del Chaco), el MAM (Movimiento Agrario de Misiones), el MOCAMI (Movimiento Campesino de Misiones), el MOCAFOR (Movimiento Campesino de Formosa), la UST (Unión de Trabajadores Rurales Sin Tierra de Mendoza), el MCC (Movimiento Campesino de Córdoba), la Red Puna (organizaciones de pueblos indígenas en la provincia de Jujuy), y el CAI (Consejo Asesor Indígena, organización mapuche en la Patagonia), entre muchas otras (Briones, 2005; Domínguez, 2009). Varias de estas organizaciones funcionan como redes más amplias de pequeños grupos locales de familias campesino-indígenas.

Además de la organización colectiva, las familias campesinas y los grupos indígenas recurrieron a programas creados para amortiguar los impactos de la neoliberalización. Es importante subrayar que durante los años noventa, el Estado reguló su propia desregulación. Aunque se dismantelaron muchos organismos y mecanismos, se crearon y ampliaron nuevos programas. Estas tendencias aparentemente contradictorias reflejan el doble papel del Estado durante los procesos de neoliberalización, un proceso simultáneo de retracción y expansión, o lo que los geógrafos Jamie Peck y Adam Tickell (2002: 391) caracterizan como un “proceso dual de financiarización en el

ámbito de la política económica y activación en el campo de la política social". En Argentina, el despliegue del Estado en las zonas rurales se expresó en varios programas de desarrollo iniciados a mediados de los años noventa.

El Programa de Pequeños Productores del Noreste de Argentina (PNEA) fue lanzado en 1991, después de 1997 continuó como PRODERNEA (Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino), y luego fue ampliado al Noroeste argentino como PRODERNOA. El objetivo declarado de estos programas era aumentar los ingresos de los pequeños agricultores "a través de su integración competitiva, equitativa y sostenible" en los mercados (Manzanal, 2000: 9). Para ser elegibles, los agricultores tenían que vivir en el campo, sus fincas no deberían tener más de 25 hectáreas y la tierra debía ser la principal fuente de trabajo para la familia. El programa distribuía créditos de hasta 5.000 dólares por agricultor o 50.000 dólares por grupo (entre 1991 y 2002, un peso argentino equivalía a un dólar estadounidense) para apoyar proyectos de desarrollo organizacional, asistencia técnica y desarrollo comercial y agroindustrial. Entre 1998 y 2004, estos programas distribuyeron 136 millones de dólares entre más de 50 mil familias. El PROINDER (Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios) operó entre 1998 y 2003, con un préstamo combinado de US\$ 100 millones del Banco Mundial y el gobierno argentino. El programa otorgó subvenciones a 40 mil familias que presentaron propuestas de proyectos de infraestructura para uso público. Estos programas fueron ejecutados por un organismo nacional, la Secretaría de Agricultura, que dependía del Ministerio de Economía.

El INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) gestionó otro amplio programa llamado PROHUERTA, que comenzó en 1990 con el objetivo de mejorar la producción de alimentos para el autoconsumo. El programa distribuyó semillas y otros insumos y organizó talleres en todo el país, llegando a 2,9 millones de beneficiarios (DDA, 2003). Estos programas tuvieron el objetivo explícito o implícito de disminuir el impacto del neoliberalismo agrario y fueron financiados a través de préstamos del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrario de la FAO, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. También compartían una orientación hacia la "asistencia" de los pobres rurales en lugar de iniciar una transformación estructural que los favoreciera (Manzanal, 2000).

El PSA (Programa Social Agropecuario) fue la principal iniciativa lanzada en este contexto. Mientras que la mayoría de estos programas tenían una duración de cuatro a cinco años, el PSA se convirtió en un

pilar de la política social orientada al campesinado en la Argentina. El PSA tenía oficinas en todas las provincias con una importante población rural desposeída y su personal estaba en contacto frecuente con organizaciones campesinas locales, sus líderes y miembros. Desde su creación en 1993, el PSA ha recibido un promedio de 10 millones de pesos anuales para ayudar a cerca de 160 mil “productores minifundistas” o pequeños agricultores (Manzanal, 2000). Para acceder a los fondos, los agricultores tenían que crear un grupo de al menos cuatro familias, y podían solicitar créditos (sin intereses) de hasta \$200 por familia o \$2.000 por grupo. Estos créditos serían reembolsados por el PSA para ser luego usados como crédito para otros grupos. Los agricultores también podrían solicitar sumas mayores, de hasta \$3.000 por familia y \$100.000 por grupo a tasas de interés bajas (entre 4 y 6 por ciento).

El lenguaje utilizado en los documentos del PSA a menudo se refiere a la “asistencia” dada a los “grupos vulnerables”, con el fin implícito de convertir a los agricultores en empresarios. Se puede tomar, por ejemplo, esta evaluación del PSA realizada por la agencia encargada del programa, la Secretaría de Agricultura (SAGPyA):

Con el objetivo deliberado de minimizar el costo del ajuste, la SAGPyA adoptó una política de tipo compensatoria y diferenciada, con el propósito de que todo productor que estuviera dispuesto a hacer lo necesario para recuperar *eficiencia, competitividad y rentabilidad*, o para adquirirlas, contara discriminadamente con la ayuda del Estado. (DDA, 2003: 9, énfasis propio)

En conjunto, todos estos programas reprodujeron una piedra angular del enfoque neoliberal sobre las formas de gobierno: una división tajante entre políticas económicas y políticas sociales, asignando a estas últimas el papel de una “red de seguridad”.

## **NEODESARROLLISMO Y BOOM AGRO-EXPORTADOR BAJO LOS KIRCHNER**

La versión argentina del neoliberalismo comenzó a desmoronarse hacia fines de los años noventa. En 1999, el presidente Fernando de la Rúa asumió el poder al frente de una coalición partidaria (la Alianza) que continuó con las mismas políticas macroeconómicas neoliberales de los gobiernos precedentes. Para entonces, el modelo neoliberal de desarrollo económico mostraba signos de agotamiento y las organizaciones populares se encontraban cada vez más movilizadas, particularmente el movimiento piquetero compuesto por una variedad de organizaciones de desempleados (Svampa y Pereyra, 2003). Para

frenar la crisis financiera que se avistaba en el horizonte, a finales de 2001 el gobierno congeló las cuentas bancarias de ahorristas privados, provocando protestas de sectores de clase media. En diciembre, respondiendo a los saqueos de supermercados en varias ciudades de la Argentina, el presidente declaró un estado de sitio. En lugar de disuadir las protestas, esta medida motivó movilizaciones masivas. Con el Partido Justicialista (el peronismo) negándose a apoyar explícitamente al Poder Ejecutivo, y luego de una brutal represión policial en las inmediaciones de la casa de Gobierno, el presidente de la Rúa renunció el 20 de diciembre de 2001.

La renuncia del presidente desencadenó una crisis institucional que se manifestó en una seguidilla de tres presidentes provisionales ocupando el poder brevemente. El 1 de enero de 2002, el Congreso designó a Eduardo Duhalde como presidente interino. Su administración devaluó el peso argentino y desacopló su relación de uno a uno con el dólar estadounidense. Esta medida tuvo graves consecuencias para la población en general, ya que aumentó rápidamente los precios de los bienes y alimentos básicos. En cambio, las agroindustrias argentinas se beneficiaron enormemente de la devaluación, en tanto les permitía exportar su producción y cobrar en dólares mientras pagan muchos de sus costos en pesos, incluyendo préstamos. En junio de 2002, después de que la policía asesinara a dos activistas piqueteros (Maximiliano Kosteki y Darío Santillán) durante una manifestación en Buenos Aires, el presidente Duhalde llamó a elecciones anticipadas en abril de 2003<sup>6</sup>. Néstor Kirchner fue uno de los candidatos peronistas en estas elecciones. Obtuvo solo el 22 por ciento de los votos y se convirtió en presidente en mayo de 2003, luego de que el ex presidente Carlos Menem (que obtuvo el 24 por ciento de los votos en la primera ronda) desistiera de participar en una segunda vuelta electoral.

### **HEGEMONÍA PLURALISTA Y PROYECTO NACIONAL-POPULAR (2003-2007)**

Néstor Kirchner buscó diferenciar su gobierno respecto del neoliberalismo proponiendo un cambio de política macroeconómica con el objetivo de impulsar el crecimiento económico y promover la movilidad social ascendente. Durante sus negociaciones con el FMI para reestructurar la deuda externa, Kirchner culpó a la ideología neoliberal y a las instituciones financieras globales por la crisis del país. Su gobierno rechazó las políticas de ajuste estructural como forma de resolver la crisis y adoptó en cambio políticas keynesianas neo-desarrollistas (Félicz, 2015).

---

<sup>6</sup> Sobre estos asesinatos, ver el documental *La crisis causó dos nuevas muertes* (disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=Nfm-f2yJa0g>>) y el libro del Frente Popular Darío Santillán (FPDS, 2003).

La intervención en los mercados de exportación figuraba de manera prominente entre estas políticas. Durante su mandato de cuatro años, el gobierno de Néstor Kirchner aumentó los impuestos de exportación a la soja, subiéndolos del 23,5% (la tasa establecida durante los últimos meses de la administración Duhalde) al 35%, fomentando lo que se ha llamado un “populismo orientado a la exportación” (Richardson, 2009). A pesar de que Néstor Kirchner no enfrentó frontalmente al agro-negocio (su gobierno prestó escasa atención a los impactos socio-ambientales negativos del boom de la soja), esta fuerte tributación sobre las exportaciones (utilizada, en parte, para financiar programas sociales) sugería un nuevo conjunto de prioridades.

En el frente político, el gobierno de N. Kirchner reconstruyó un proyecto hegemónico bajo el concepto de lo “nacional-popular”, a través del cual el gobierno nacional y las organizaciones de base establecieron relaciones cercanas. Desde la perspectiva de las organizaciones de base, el “objetivo era que plantearan sus reclamos mientras el presidente les proponía sumarse al ‘proyecto nacional’; que en términos prácticos implicaba su incorporación al plantel gubernamental, la articulación de los trabajos territoriales con la definición e implementación de políticas públicas y su retraimiento callejero” (Natalucci, 2012: 26). Muchos movimientos sociales “llegaron a la conclusión de que una medida de cooperación con el gobierno [de Kirchner] era la manera más eficiente de afirmar al menos algunos de sus intereses y valores” (Wolff, 2007: 24). A pesar de que los campesinos no son un grupo homogéneo y que sus organizaciones participaron del proyecto “nacional-popular” en diversas formas, la mayoría de los movimientos campesinos apoyaron a los Kirchner.

La relación entre los movimientos sociales populares y los gobiernos de Kirchner se basó en una conveniencia mutua y en las “estructuras de sentimiento” compartidas (James, 1988). Esto se expresó como una relación hegemónica en términos de la aceptación del liderazgo de Kirchner por parte de los actores subordinados. Las organizaciones populares y los movimientos sociales tuvieron acceso a algunas áreas de la administración directamente relacionadas con las preocupaciones e intereses de sus bases (por ejemplo, este fue el caso del Programa de Social Agropecuario, que analizo más adelante). También obtuvieron acceso a recursos que les permitieron fortalecer sus organizaciones y obtener beneficios concretos para los miembros de estas organizaciones. Los discursos del presidente Kirchner, además, se alineaban estrechamente con los discursos anti-neoliberales, nacionalistas/peronistas y con la “estructura de sentimiento” con la cual se identifican muchos participantes de los movimientos populares. Un miembro de un movimiento campesino articuló estas afinidades, ex-

plicándome durante una entrevista: “En el peronismo, por ejemplo, ahí te hablan de la justicia social y todas esas cosas de lo que pasó el peronismo, pero capaz que ni la mitad practicaban ellos. Pero todos seguimos siendo peronistas, sin saber ni por qué.” Tanto los activistas como los funcionarios públicos durante los gobiernos de Kirchner re-interpretaron el rol de los movimientos sociales como un puente entre el Estado y “el pueblo”. Dentro de esta interpretación, la fase “defensiva” de los años noventa había concluido, dando lugar a un momento de “ofensiva” para los sectores populares (Natalucci, 2012).

En términos gramscianos, este cambio de postura se puede ver como una opción estratégica por parte de los movimientos sociales en términos de involucrarse en una “guerra de posición” con el fin de obtener recursos y ocupar espacios políticos para construir poder. A comienzos de la década del dos mil, los movimientos sociales se recuperaban de la profunda crisis económica de 2001-2002, luego de que sus organizaciones pasaran años luchando contra las consecuencias nefastas de la neoliberalización. Es importante conectar este contexto con una frase de Marx citada por Gramsci (1971: 239) al discutir la guerra de posición: “Una resistencia demasiado prolongada en un campo sitiado es desmoralizante en sí misma. Supone el sufrimiento, la fatiga, la pérdida del descanso, la enfermedad y la presencia continua, no del agudo peligro que amenaza, sino del peligro crónico que destruye”. Para los asediados movimientos populares argentinos, la oportunidad de participar en el gobierno Kirchner ofrecía un camino para dejar atrás años de movilización defensiva y orientarse hacia una nueva fase de lo que se veía como un cambio ofensivo.

Los gobiernos Kirchner brindaron estas oportunidades, creando una serie de iniciativas, programas y agencias que buscaban reconocer e incorporar lo que se dio en llamar “agricultura familiar”. El gobierno creó el nuevo Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable dentro del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y promovió la incorporación de los agricultores familiares dentro del INTA de manera más amplia, incluyendo la creación de centros e institutos regionales de apoyo a la agricultura familiar (Juárez et al., 2015). Al mismo tiempo, el gobierno reconoció la importancia de los agricultores familiares y facilitó su participación en foros públicos. A pesar de estas buenas intenciones, sin embargo, y aunque los campesinos recibieron un espacio para expresar sus puntos de vista, el proceso de toma de decisiones permaneció en manos de los funcionarios públicos y siguió una dinámica verticalista. Como se señala en una evaluación de la agricultura familiar en Argentina: “Los esfuerzos de trabajo conjunto dependieron de voluntades políticas ‘individuales’ y fueron formalizados institucionalmente en términos de

convenios estándar para financiar recursos humanos y materiales en temas puntuales, pero no en términos de colaboración en los procesos y estabilidad de estos” (Juárez et al., 2015: 67).

Esta dinámica de participación sin redistribución del poder también permeó las relaciones establecidas entre el gobierno y el MNCI (Movimiento Nacional Campesino-Indígena). El MNCI fue creado alrededor de 2005, reuniendo aproximadamente 20 mil familias y trabajando como una suerte de federación, conectando a organizaciones campesinas de base y organizaciones indígenas que en su mayoría son activas a escala local o provincial<sup>7</sup>. El MOCASE (Movimiento Campesino de Santiago del Estero), miembro activo de la organización internacional La Vía Campesina y el mayor movimiento campesino de Argentina, con aproximadamente 9 mil miembros (Barbetta, 2012: 60), jugó un rol decisivo en la creación del MNCI junto con otras organizaciones campesinas como la UST (Unión de Trabajadores Rurales Sin Tierra de Mendoza) y el MCC (Movimiento Campesino de Córdoba).

En 2006, funcionarios públicos se acercaron a los miembros del MNCI y les ofrecieron el control del PSA. Los líderes de la MNCI aceptaron la oferta con el objetivo de cambiar el enfoque que tenía el PSA respecto del desarrollo rural. Después de una serie de reuniones y asambleas, el MNCI decidió que la infraestructura del PSA podría ser utilizada como una plataforma para cambiar las desigualdades de poder, especialmente teniendo en cuenta las desigualdades entre las organizaciones campesinas y las administraciones provinciales (muchas de las cuales se suelen oponer a la mera existencia de organizaciones de base)<sup>8</sup>. Argumentando que el PSA veía a los beneficiarios del programa como “individuos en el mercado”, la nueva dirección buscaba cambiar estas relaciones para lograr que las organizaciones campesinas e indígenas puedan ser consideradas como actores sociales y tenidas en cuenta a la hora de definir políticas. El nuevo liderazgo del PSA, por lo tanto, propuso un enfoque de desarrollo que sería implementado sin mediaciones, autónomamente y con la intencionalidad propia de las organizaciones “siguiendo los objetivos de la organización”<sup>9</sup>.

Este PSA reformado implementó una serie de iniciativas basadas en un “enfoque socio-territorial”. En lugar de presionar para lograr acuerdos entre organizaciones de base y gobiernos provinciales (un

7 De acuerdo a las propias estimaciones del MNCI. Ver <<http://mnci.org.ar/about/>>.

8 El PSA contaba con oficinas en 21 de las 23 provincias argentinas, empleando a más de 700 “técnicos de terreno”, incluyendo agrónomos, veterinarios y otros profesionales.

9 Las citas de este párrafo y el siguiente corresponden al documento “El enfoque socio-territorial”, escrito por un grupo de intelectuales orgánicos del MNCI que participaron activamente en la re-orientación del PSA.

consenso que habitualmente se inclinaba hacia los intereses de estos últimos), este nuevo enfoque implicaba que

la asistencia técnica debía reformarse como práctica. Fue necesario que los equipos técnicos llevaran a cabo una intervención que reconociera el conflicto y fueran capaz de desenvolverse en una realidad atravesada por relaciones de poder. [...] En el enfoque socioterritorial la conflictualidad no es más una externalidad negativa sino parte del proceso de definición de los usos del territorio.

El PSA organizó talleres con “intelectuales orgánicos” del MST, el movimiento brasileño de campesinos sin tierra, buscando replicar el éxito relativo de esta organización en cuanto a la construcción de un modelo de desarrollo alternativo (Vergara-Camus, 2014). El PSA controlado por el MNCI, en resumen, buscaba no solo abordar las desigualdades materiales sino también de poder, una cuestión clave en la creación de estrategias efectivas de desarrollo rural (Kay, 2006). En 2007 hubo un cambio de ministros en el área de economía, y por lo tanto también cambió la dirección de PSA (el programa era parte de la Secretaría de Agricultura que, a su vez, estaba bajo control del Ministerio de Economía).

Los primeros años del gobierno de Néstor Kirchner se caracterizaron por un momento de hegemonía basado en la recreación de “el pueblo” como sujeto político, la construcción de un proyecto nacional-popular y la incorporación de los movimientos sociales en programas estatales. El caso del MNCI ilustra que etiquetar la cooperación entre los movimientos sociales y el gobierno como una simple “cooptación” le presta poca atención al punto de vista situado de los líderes de los movimientos y olvida el escenario complejo que enfrentaban a principios de los 2000. El compromiso con el gobierno no solo proporcionó a los movimientos campesino-indígenas acceso a recursos e información, sino que también les brindaba la oportunidad de reestructurar las metas y orientaciones del desarrollo rural a lo largo de líneas más críticas, dejando atrás el legado de las políticas neoliberales. Este proyecto, sin embargo, fue de corta duración y se enfrentó a la arraigada oposición de la Secretaría de Agricultura, cuyo personal había estado profundamente involucrado con las políticas de los años noventa. Por otra parte, el hecho de que un cambio en el gabinete de ministros (por causas ajenas a las agrarias) pusiera fin a esta re-estructuración del PSA también indica la fragilidad de la estrategia de cambiar las relaciones de poder “desde dentro” del Estado. Estos problemas ilustran uno de los principales retos de una guerra de posición, es decir, las dificultades para “resistir las presiones y tentaciones de recaer en la

búsqueda de ganancias incrementales para los grupos subalternos en el marco de la hegemonía burguesa” (Cox, 1993: 53).

En la sección siguiente exploro estas tensiones y contradicciones centrándome en un segundo momento en la construcción de una hegemonía nacional-popular: la fase organicista de la hegemonía que se cristalizó en poder estatal. Como veremos, la evolución hacia una hegemonía menos vinculada a la construcción de un actor político y más vinculada con el fortalecimiento del poder estatal fue el resultado de una confrontación entre los actores detrás del proyecto nacional-popular (el gobierno nacional y sus partidarios) y los actores dominantes del agro-negocio.

### **EL GOBIERNO NACIONAL VERSUS EL AGRO-NEGOCIO EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA HEGEMONÍA ORGANICISTA (2008-2015)**

A finales de 2007, Néstor Kirchner terminó su período de cuatro años como presidente y fue sucedido por su esposa, Cristina Fernández de Kirchner (de aquí en más, CFK), ex senadora del Partido Justicialista (el peronismo). CFK ganó las elecciones por amplio margen, obteniendo más del 46% de los votos (el segundo competidor recibió solo el 23%). La fórmula ganadora reflejaba la “política transversal” promovida por Néstor Kirchner, la cual implicaba vincular al proyecto kirchnerista sectores no-peronistas. El vicepresidente de la fórmula ganadora fue Julio Cobos, un político de la UCR (Unión Cívica Radical), un partido que históricamente había sido la alternativa al peronismo durante la segunda mitad del siglo XX.

En marzo de 2008, el gobierno nacional propuso una modificación al impuesto a las exportaciones de soja y otros cultivos, lo que ajustaría el impuesto a la variabilidad de precios en el mercado internacional. Las asociaciones del agro-negocio y los agricultores capitalizados interpretaron la medida como una nueva intervención del Estado en la economía (y en sus empresas) y organizaron manifestaciones y movilizaciones disruptivas para protestar (Fairfield, 2011; Giarracca y Teubal, 2010). A lo largo del primer semestre de 2008, estos actores se opusieron ferozmente al impuesto a las exportaciones, recabando el apoyo de amplios sectores de las clases medias (particularmente en la región pampeana, en el centro de Argentina) y de los conglomerados de medios (estrechamente vinculados a las empresas de agro-negocios). El conflicto llegó a su apogeo cuando el Senado votó sobre el destino de la resolución del gobierno. Cuando los votos a favor y en contra de la medida empataron, el Vicepresidente Cobos tuvo que emitir su voto decisivo como jefe del Senado. En un clima tenso y frente a cámaras de televisión transmitiendo en vivo, Cobos expresó su voto como “no positivo”, con lo cual la propuesta de la presidenta

fue derrotada. El conflicto dominó el panorama político a lo largo del año e incluso más allá de 2008 —por ejemplo, varios representantes del agro-negocio se postularon para las elecciones de mitad de término, en 2009—.

A los efectos de este capítulo, interesa resaltar tres consecuencias de este conflicto. En primer lugar, la confrontación resucitó la lógica binaria del populismo clásico y cuestionó la capacidad hegemónica de los Kirchner en términos de liderazgo. El gobierno nacional propuso una interpretación del conflicto que dividía el campo político entre los que apoyaban un proyecto nacional-popular y los que apoyaban una oligarquía agraria “anti-Patria”. Esta interpretación se remonta a una dicotomía que fue decisiva durante el gobierno de Juan D. Perón en las décadas del cuarenta y cincuenta, y que en el siglo XXI sonaba anacrónica considerando las muchas diferencias entre las élites terratenientes de mediados del siglo XX y los actores del agro-negocio de principios del siglo XXI (para estas diferencias, ver Gras y Hernández, 2009). En contraste, durante las protestas del agro-negocio los productores de soja y los medios de comunicación exhibieron una aguda capacidad para instalar la idea de que “lo que es bueno para el agro-negocio es bueno para el país” y se presentaron con éxito como “el campo” (es decir, sin hacer ninguna mención a campesinos y pueblos indígenas, arrogándose así el monopolio de representación de los actores rurales). Cabe agregar que las asociaciones de grandes terratenientes encabezaron las manifestaciones, pero alistaron el apoyo de las clases medias y de la FAA (la Federación Agraria Argentina), un organización que históricamente ha representado a los agricultores medianos. En otras palabras, el conflicto erosionó la capacidad sin precedentes del gobierno nacional para presentarse como el único representante de “los intereses de la Nación”.

Vista desde una perspectiva gramsciana, la situación redefinió la relación de fuerzas políticas y actualizó la capacidad hegemónica del agro-negocio en Argentina (Newell, 2009). Las asociaciones de agro-negocios y los representantes del empresariado rural fueron capaces de liderar grupos subordinados (como los chacareros medianos en la región pampeana) e ir más allá de una movilización corporativa al incluir sectores de clase media que no necesariamente obtenían sus ingresos de la agricultura. En estos términos, el conflicto representó un momento “en el que uno se da cuenta de que los propios intereses corporativos, en su desarrollo presente y futuro, trascienden el límite corporativo de la clase puramente económica y pueden y deben convertirse, también, en el interés de otros grupos subordinados” (Gramsci, 1971: 181).

La segunda consecuencia clave de este conflicto estuvo dada por el voto “no positivo” (es decir, negativo) por el cual el vicepresidente y

líder del Senado le dio un triunfo a la oposición política a CFK. Esta derrota significó no solo que los impuestos a las exportaciones agrarias no podían ser aumentados, sino que también echó por tierra la “política transversal” que formaba parte de la hegemonía pluralista construida durante el gobierno de Néstor Kirchner. De allí en más, CFK consolidó el poder político de su gobierno mediante el apoyo de tres actores: los movimientos sociales y organizaciones que se formaron y crecieron bajo la dirección de las administraciones Kirchner, el Partido Justicialista (Partido Peronista), y los gobernadores de las provincias argentinas, los cuales controlan el nombramiento y la elección de los diputados y senadores del Congreso Nacional (Jones y Hwang, 2005). En última instancia, el conflicto de 2008 y sus secuelas representaron un punto de inflexión en el cual el gobierno nacional pasó de construir apoyo político a través de una hegemonía pluralista a construir una hegemonía organicista firmemente arraigada en organizaciones políticas verticalistas (por ejemplo, el Partido Justicialista) y en instituciones gubernamentales.

El tercer efecto del conflicto entre el gobierno y el agro-negocio fue un rediseño de las políticas de desarrollo rural. Después del conflicto de 2008, el gobierno nacional transformó el PSA (un programa que se renovaba anualmente) en una oficina permanente. El PSA fue “subido de categoría” y se convirtió en la SDRAF (Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar). Esta decisión significó que los campesinos y pequeños productores fueran reconocidos como actores importantes y válidos en la vida agraria y rural. Sin embargo, en su implementación a escala subnacional, la SDRAF reforzó el poder de los gobernadores autoritarios (Lapegna, 2016). En lugar de continuar con el enfoque utilizado cuando el MNCI controlaba el PSA y entregar recursos directamente a las organizaciones para fortalecerlas políticamente, la SDRAF redirigió fondos hacia las oficinas provinciales controladas por gobiernos provinciales autoritarios. Desde un punto de vista gramsciano, este movimiento expresó un momento de acomodación hegemónica, en el que “los grupos dominantes suelen responder con concesiones materiales a las demandas más serias, con estrategias discursivas que cooptan las formas lingüísticas de los rivales, y con movimientos organizacionales de construcción de ‘asociaciones’ con elementos moderados para así marginalizar a los grupos más radicales” (Levy y Scully, 2007: 984).

La revolución pasiva de las administraciones Kirchner se vio más claramente manifestada en las discrepancias entre sus discursos y acciones políticas. Mientras que el gobierno se enfrentaba con el agro-negocio en la esfera pública, las políticas públicas hacia los actores del agro-negocio eran ambivalentes. Por ejemplo, la forma en la que se re-

caudaban los impuestos a la exportación, particularmente en la cadena de la soja, permitía a las corporaciones globales pasar la carga tributaria a los productores. A raíz del conflicto de 2008, el gobierno también implementó un sistema de permisos de exportación, distribuyéndolos de una manera que benefició a la industria aceitera de soja. El gobierno, en definitiva, benefició a los actores más grandes o más poderosos, en detrimento de los niveles más bajos de la cadena de la soja.

La administración de CFK también alentó fuertemente el desarrollo de semillas transgénicas y favoreció a las corporaciones globales del agro-negocio. En solo seis años, entre 2008 y 2013, se liberaron dieciocho nuevos cultivos transgénicos en Argentina, en contraste con los once transgénicos aprobados entre 1996 y 2007. Este apoyo a las semillas genéticamente modificadas se expresó fuertemente en junio de 2012 durante una reunión del Consejo de la Américas, una organización empresarial estadounidense. Durante una conferencia de prensa, la presidenta CFK expresó:

Hace unos instantes estuve con Monsanto, que nos anunciaba una inversión muy importante en materia de maíz. [...] Y además estaban muy contentos porque Argentina hoy está —digamos— a la vanguardia en materia de eventos biotecnológicos. [...] Aquí tengo —y esto la verdad que se los quiero mostrar porque estoy muy orgullosa— el prospecto de Monsanto [...] que [hizo] una inversión muy importante en Malvinas Argentinas, en la provincia de Córdoba, en materia de maíz con una nueva semilla de carácter transgénico, que se llama Intacta. [...] La inversión de Monsanto es importantísima también y va a ayudar a la concreción de nuestro plan, tanto agroalimentario 2020, como también nuestro plan industrial. Y me decía hoy su titular que les había impresionado mucho el apoyo que nuestro Gobierno estaba dando a la ciencia y a la tecnología. Tengan ustedes la certeza que vamos a seguir en la misma línea.

En 2012, poco después de este discurso, el Ministro de Agricultura anunció la aprobación de una nueva soja GM propiedad de Monsanto, que combina la resistencia tanto a herbicidas como a plagas. Durante el evento de lanzamiento, en un hotel de cinco estrellas, el ministro dijo: “Agradezco fundamentalmente a Monsanto, no solamente este esquema de aprobación de la [soja transgénica] RR2, sino también las inversiones y la confianza que han depositado en la Argentina con inversiones que ya han anunciado de forma conjunta con nuestra Presidenta de la Nación”<sup>10</sup>. El gobierno continuó este tipo de política en-

---

10 “Una de cal y muchas de arena: Monsanto en Argentina” en *Marcha*, 24 de agosto de 2012.

viando un proyecto de ley al Congreso que favorecía a las corporaciones globales del agro-negocio al limitar el uso de semillas propias por parte de los agricultores, es decir, fortaleciendo los derechos de propiedad intelectual sobre las semillas transgénicas (Perelmuter, 2017).

En la misma línea, el gobierno de CFK también estableció buenas relaciones con Cargill, uno de los mayores comerciantes mundiales de alimentos y productos agrícolas (Kneen, 2002). En 2013, el gobierno nacional desactivó una larga investigación que pesaba sobre Cargill por evasión de impuestos<sup>11</sup>. Esta corporación se ha convertido en un actor dominante en las exportaciones agroalimentarias argentinas, particularmente en la soja. En 2008, Cargill exportó por sí sola casi el 20% de la soja argentina, más del 27% del aceite de soja, y casi el 22% de “pellets” de soja, que se utilizan como alimento para animales (Tubal y Palmisano, 2010: 208). La expansión de la soja desde mediados de los años noventa encaja bien con las estrategias de Cargill. Según explica Brewster Kneen (2002: 131), “Cargill ha dicho que tenía la intención de transformar la práctica tradicional [argentina] de los ganaderos del noroeste de enviar sus terneros a las pampas para engorde a pasto, impulsando en cambio el engorde a corral. De esta manera se ejerce más control, se venden más alimentos para animales, y se crea más dependencia. También se libera la tierra, por así decirlo, para la producción de soja”. Una política específica del gobierno nacional —los subsidios para la expansión de “feedlots” o alimentación de ganado a corral— también contribuyó a esta estrategia. Estos subsidios fueron pagados por la ONCCA (Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario), el organismo encargado de regular el comercio agrario de exportación. Durante la aplicación de estos incentivos (entre 2007 y 2010), el número de establecimientos de engorde a corral en Argentina se expandieron notablemente, pasando de 550 a 2770<sup>12</sup>.

Las implicancias y contradicciones de estas políticas se articulan claramente en el “Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020”, una iniciativa lanzada en septiembre de 2011 por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. El Ministerio de Agricultura organizó una serie de reuniones en todo el país para discutir el plan con organizaciones de la sociedad civil, fomentando la participación de las universidades y las oficinas provinciales a cargo de asuntos agrarios. Sin embargo, el objetivo final de este plan era aumentar la producción agrícola y expandir el área bajo agricultura, lo que solo puede lograrse a expensas de mayores disputas por la tierra, mayor deforestación

---

11 “Giro de la AFIP: desistió de un reclamo millonario contra Cargill” en *La Nación*, 3 de octubre de 2013.

12 “El efecto de los subsidios al feedlot” en *La Nación*, 30 de julio de 2011.

y, por ende, una mayor marginación del campesinado y los pueblos indígenas en favor del agro-negocio. El informe se centró en gran medida en la promoción de la agricultura de exportación, y el “productor rural” promocionado en el documento era, en su mayor parte, un tipo ideal de un emprendedor agropecuario<sup>13</sup>. El Plan resumía una de las paradojas clave de los gobiernos de los Kirchner: la expansión del agro-negocio, al tiempo que creaba impactos socio-ambientales, también “genera recursos para el gobierno a través de exportaciones agrícolas, una parte de la cual se redistribuye a través de políticas sociales, lo que aumenta bienestar, que brinda el apoyo social y político necesario para validar el modelo. Por lo tanto, los costos sociales y ambientales negativos se consideran ‘daños colaterales’” (Cáceres, 2014: 139-140).

Un conjunto similar de contradicciones y paradojas se transmitieron del gobierno nacional a las administraciones provinciales y locales a través de una iniciativa llamada Fondo Solidario Federal. Este Fondo redistribuía parte de las tasas de exportación de la soja entre las administraciones locales “con la finalidad de financiar, en Provincias y Municipios, obras públicas que contribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos o rurales” (Decreto 206/2009). En una estrategia típica de los proyectos neo-desarrollistas, el gobierno nacional captaba los recursos creados por las agro-exportaciones, que a su vez se utilizaban para fortalecer las relaciones entre las autoridades nacionales y subnacionales (al tiempo que se cimentaba la aceptación del modelo de desarrollo agroexportador).

Es importante destacar que las exportaciones agrícolas constituyen solo una parte de los recursos fiscales del Estado. Desde fines de la década del noventa, las asociaciones de agro-negocios y terratenientes inculcaron la idea de que las exportaciones agrícolas financiaban el grueso de los ingresos fiscales a través de impuestos a la exportación. Si bien es cierto que los impuestos a la exportación aumentaron de \$ 2.768 millones de pesos en 2002 (\$814 millones de dólares) a \$21.128 millones de pesos en 2008 (\$6.214 millones de dólares), los impuestos a la exportación todavía representaban un porcentaje menor del ingreso fiscal argentino (7,8%). Cerca del 50% de los recursos fiscales de Argentina en 2008 se obtuvieron de los impuestos al salario y al valor agregado (Teubal y Palmisano, 2010: 231-232).

Por otra parte, las políticas de redistribución de la administración Kirchner también beneficiaban a los agro-negocios. Gran parte de los

---

13 Ver particularmente las páginas 44-45 del Plan Estratégico, disponible en <<https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Plan-Estrategico-Agroalimentario-Agroindustrial-2010-2020.pdf>>.

subsidios otorgados por el Estado se otorgaron a la agroindustria, que recibió \$1.400 millones de pesos en 2007 (cerca de \$444 millones de dólares), de los cuales 55% fueron asignados a solo diez grandes empresas. Adicionalmente, en el período 2007-2010, las empresas de agro-negocios recibieron más del 80% de los \$ 7.359 millones de pesos distribuidos como subsidios (Teubal y Palmisano, 2010: 239)<sup>14</sup>.

Tomadas en conjunto y consideradas en términos políticos, estas políticas económicas sugieren “un arreglo institucional que guía un consenso generalizado pero sirve intereses particulares”, lo cual “encarna la esencia de la hegemonía” (Levy y Scully, 2007: 980). Estas tensiones y contradicciones sugieren entonces la pregunta: ¿la economía política agraria de los Kirchner era una mera fachada discursiva sin una redistribución real de los recursos materiales? ¿Qué forma tomó la revolución pasiva de los Kirchner en los territorios donde los campesinos y las comunidades indígenas desarrollan sus vidas? Y desde la perspectiva de las organizaciones campesinas, ¿cuáles fueron los impactos de la hegemonía organicista, particularmente la alianza del gobierno nacional con gobernadores autoritarios?

### **REVOLUCIÓN PASIVA A ESCALA SUBNACIONAL**

Un análisis de la distribución de la propiedad de la tierra en la Argentina reciente muestra que este recurso clave para la producción agraria se mantuvo altamente concentrado (como lo ha estado históricamente). Pero también se destaca que durante los años de los gobiernos Kirchner el proceso de acumulación por desposesión (Harvey, 2003) se agudizó y la vida en el campo se volvió más difícil para las poblaciones expuestas a los efectos socio-ambientales de la expansión del agro-negocio (Cáceres, 2014).

La distribución de la tierra en Argentina es muy desigual: el 2% de las empresas agrarias controla el 50% de la tierra, mientras que el 57% de las fincas más pequeñas controlan solo el 3% de la tierra (Sili y Soumoulu, 2011: 51). Entre finales de los años ochenta y principios de los años dos mil, las granjas de hasta 500 hectáreas perdieron el control del 69% de la tierra disponible, mientras que las granjas de más de 500 hectáreas aumentaron su control en un 12% (Sili y Soumoulu, 2011: 54). Esta distribución desigual de la tierra precedía a los gobiernos Kirchner; sin embargo, la expansión del agro-negocio bajo sus gobiernos claramente no mejoró la situación. Los conflictos por la tierra y el control del

---

14 Los datos sobre subsidios anteriores a 2007 no están disponibles porque solo a partir de ese año en adelante la ONCAA (Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario) comenzó a compilar esta información (comunicación personal con Tomás Palmisano).

territorio exponen los límites del neodesarrollismo, un “lado oscuro” del proyecto nacional-popular que a menudo se pasa por alto cuando no se tienen en cuenta sus dimensiones agrarias y/o subnacionales.

La expansión del agro-negocio en la década del dos mil causó una serie de consecuencias negativas para las poblaciones rurales subordinadas. En primer lugar, la expansión del agro-negocio aumentó la demanda por tierras cultivables. A principios de la década, cuando la disponibilidad y los precios en los ricos suelos de la Pampa hicieron difícil acceder a la tierra, el agro-negocio se expandió al norte de Argentina. En las provincias del norte, grandes extensiones de tierra propiedad de élites provinciales o arrendadas a empresarios agrarios arrinconaron crecientemente a las pequeñas propiedades de familias campesinas y comunidades indígenas (Goldfarb y Van der Haar, 2015; Domínguez, Lapegna y Sabatino, 2006). Esta demanda de tierra resultó en conflictos violentos, que llevaron a la muerte de varios activistas campesinos e indígenas en el norte de Argentina. En octubre de 2009, Javier Chocobar, miembro de una organización indígena, fue asesinado en la provincia de Tucumán. En marzo de 2010, Sandra “Ely” Juárez, activista campesina en Santiago del Estero, murió de un ataque cardíaco mientras resistía un desalojo. En noviembre de 2010, durante un corte de ruta, la policía disparó y mató a Roberto López, miembro de una organización indígena en la provincia de Formosa, que reclamaba derechos sobre las tierras del pueblo Qom. En noviembre de 2011, en Santiago del Estero, dos guardias de seguridad contratados por un empresario dispararon contra Cristian Ferreyra, quien se desangró hasta morir. Casi un año después, en octubre de 2012, un asesino apuñaló a Miguel Galván en el cuello, quien murió poco después. Tanto Ferreyra como Galván eran miembros del MOCASE (Movimiento Campesino de Santiago del Estero). Además de los casos de homicidios a sangre fría, los miembros de movimientos campesinos e indígenas también se han enfrentado al acoso e intimidación frecuente de matones contratados por empresas de agro-negocios (Domínguez y De Estrada, 2013; Lapegna, 2013). En segundo lugar, para aquellas poblaciones que no fueron desalojadas de la tierra, la producción extensiva de soja transgénica resistente al herbicida glifosato significó tener que lidiar con agroquímicos en el agua (causados por el escurrimiento proveniente de campos de soja), o con los efectos de las fumigaciones con herbicidas que contaminan el aire, poniendo en peligro la salud de las poblaciones rurales y sus estrategias de reproducción basadas en el auto-consumo y la comercialización local (Arancibia, 2013; Binimelis, Pengue y Monterroso, 2009; Domínguez, Lapegna y Sabatino, 2005; Leguizamón, 2014).

Estas desigualdades materiales también se tradujeron a la esfera política. La mayoría de las provincias del norte donde se concentran

las poblaciones campesinas e indígenas son controladas por gobernadores que dominan el campo político mediante el uso del clientelismo, ejerciendo el poder de manera verticalista e incluso autoritaria (Giraudy, 2015). En este contexto, los movimientos campesinos se enfrentaron a un doble proceso complejo y paradójico. Por un lado, estos movimientos apoyaron a los gobiernos de los Kirchner debido a sus afinidades políticas e ideológicas, y también han recibido recursos de estos gobiernos nacionales. Para las organizaciones campesinas, la entrega de beneficios concretos a sus miembros constituye una fuerte presión. Si los movimientos no logran solucionar los problemas cotidianos de sus miembros, corren el riesgo de que sus miembros “deserten” hacia las redes clientelares de los gobiernos provinciales. Sin embargo, las autoridades provinciales y los miembros de las redes clientelares peronistas acosan constantemente a los movimientos campesinos (Domínguez y De Estrada, 2013). En muchas provincias del norte, el gobierno provincial y las máquinas políticas del partido peronista están estrechamente entrelazadas. Además, muchos de los gobiernos provinciales pro-Kirchner “apelan a la represión a través de grupos especiales, policía provincial, patotas sindicales e incluso guardias privadas, contra aquellos que cuestionan una política de acaparamiento de tierras, y por ende, directa o indirectamente recusan la expansión de modelos productivos avalados y promovidos de manera activa por políticas nacionales” (Svampa, 2011: 34). Los movimientos campesinos son sometidos a intensas presiones, capturados en la maniobra de pinzas de estas tendencias contradictorias, en donde apoyan a un gobierno nacional que a su vez es aliado de los gobiernos provinciales que los acosan y reprimen. Como me dijo una dirigente en 2010: “Lo nuestro es un trabajo muy político. Trabajamos con fomentar el proyecto nacional y popular, pero a la hora de fortalecer un partido en nuestro territorio... ahí se pudre todo. ¡No sabés para donde correr!”

Esta breve reseña de los espacios subnacionales resalta algunas de las contradicciones más evidentes de la revolución pasiva del gobierno de los Kirchner, tal como son experimentadas en diferentes territorios y escalas políticas. Esta cita de un informe que examina las políticas de desarrollo rural en Argentina entre 2003 y 2014 capta este punto: “A pesar de estos esfuerzos [de los programas de desarrollo rural implementados durante las administraciones de Kirchner], las condiciones materiales permanecen inalteradas (la organización y distribución de tierras, formas de producción, distribución y comercialización de productos agropecuarios, etc.) y sustentan y privilegian un sistema agrario orientado a las grandes empresas y las empresas transnacionales” (Juárez et al., 2015: 66).

## EPÍLOGO Y CONCLUSIÓN

Mauricio Macri asumió como presidente en diciembre de 2015, luego de derrotar al candidato kirchnerista en una segunda vuelta electoral. Su administración adoptó una fuerte orientación pro-empresarial y sus políticas un claro enfoque neoliberal. Solo tres días después de tomar el poder, Macri firmó un decreto para eliminar todos los impuestos a la exportación de productos agrícolas, excepto la soja (para la cual los aranceles se redujeron del 35% al 30%). Ricardo Buryaile, el ministro nombrado por Macri para gestionar el área de agricultura (ahora sugestivamente re-bautizada como Ministerio de Agroindustria), fue una de las principales voces del conflicto de 2008 por las exportaciones de soja y fue elegido para el Congreso en las elecciones de 2009, siguiendo una plataforma favorable al agro-negocio. Algunos ejemplos sugieren las diferentes políticas y prioridades del gobierno de Macri. La Secretaría de Agricultura Familiar redujo la cantidad de empleados y nombramientos en áreas clave se mantenían vacantes aún meses después de la asunción del nuevo gobierno<sup>15</sup>. Por otra parte, uno de los principales e históricos programas de desarrollo, Cambio Rural, fue modificado para que solo ciudadanos argentinos puedan recibir fondos (en el sector de horticultura se estima que la mayoría de los productores no son argentinos, muchos de ellos son migrantes de origen boliviano)<sup>16</sup>. Aunque un análisis de las políticas agro-rurales del gobierno de Macri se encuentra fuera de los límites de este capítulo, lo que queda en claro es que la reorientación político-económica de su gobierno marca una nueva etapa, una muy diferente del proyecto neo-desarrollista en lo económico y nacional-popular en lo político. Y, sin embargo, se podría argumentar que el regreso del neoliberalismo a la política pública luego de los gobiernos Kirchner se debe, al menos en parte, al proceso de revolución pasiva que se dio durante la etapa nacional-popular, al desmovilizar a los movimientos sociales y marginar a los sectores más contestatarios.

En este capítulo argumenté que alrededor de 2003-2015, Argentina experimentó un proceso de revolución pasiva que abarcó una “tensión y combinación entre continuidades y rupturas”, reflejadas en “los dobles discursos y las ambivalencias [que] constituyeron un hilo articulador del kirchnerismo” (Svampa, 2013: 14). Una de las lecciones de este proceso es que la redistribución de recursos y el reconocimiento institucional son importantes, pero si no son acompañados por un proceso más amplio de democratización el cambio social resultante

15 Ver “Otra vez soja” en *Mu*, noviembre de 2016.

16 Ver “Un cambio rural contra los que menos tienen” en *Página 12*, 13 de septiembre de 2017.

se encuentra severamente limitado. En esta línea argumentativa, esta evaluación sobre el giro a la izquierda en América Latina se puede aplicar a la Argentina: “no es posible afirmar de forma tajante que los gobiernos progresistas sean expresiones directas de las clases dominantes y de la burguesía, así como de ninguna manera podríamos afirmar lo contrario, es decir, que surjan estrictamente de las clases subalternas y de los trabajadores” (Modonesi, 2012: 160). En este capítulo he mostrado que el proceso de revolución pasiva en Argentina bajo los gobiernos de los Kirchner se expresó con mayor claridad en el paso de una forma pluralista a una forma organicista de creación de hegemonía, que resultó del conflicto entre el proyecto nacional-popular de CFK y las fracciones dominantes del agro-negocio argentino. Al mismo tiempo, las bases materiales de la Argentina agraria se mantuvieron sin cambios y los campesinos sufrieron las consecuencias de procesos de acumulación por desposesión. Al examinar el proceso de revolución pasiva en Argentina a escala nacional y subnacional, analicé las formas en que la hegemonía funciona en los territorios rurales donde las organizaciones campesinas luchan por lograr poder político. Más investigaciones que examinen las dimensiones subnacionales y multi-escalares del Estado guardan la promesa, creo, de echar luz respecto de la agencia situada de los campesinos en el contexto del neo-desarrollo y del ascenso y caída de los gobiernos de centro-izquierda en América Latina.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aizen, M. A.; Garibaldi, L. A. y Dondo, M. 2009 “Expansión de la Soja y Diversidad de la Agricultura Argentina” en *Ecología Austral*, 19 (1).
- Arancibia, F. 2013 “Challenging the Bioeconomy: The Dynamics of Collective Action in Argentina” en *Technology in Society*, 35 (2).
- Barbetta, P. 2012 *Ecologías de los saberes campesinos: Más allá del epistemicidio de la ciencia moderna* (Buenos Aires: CLACSO).
- Barbetta, P.; Domínguez, D. y Sabatino, P. 2012 “La ausencia campesina en la Argentina como producción científica y enfoque de intervención” en *Mundo Agrario*, 13 (25).
- Binimelis, R.; Pengue, W. y Monterroso, I. 2009 “‘Transgenic Treadmill’: Responses to the Emergence and Spread of Glyphosate. Resistant Johnsongrass in Argentina” en *Geoforum*, 40 (4).
- Bisang, R.; Anlló, G. y Campi, M. 2008 “Una revolución (no tan) silenciosa. Claves para repensar el agro en Argentina” en *Desarrollo Económico*, 48 (190/191).

- Briones, C. (ed.) 2005 *Cartografías argentinas: políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad* (Buenos Aires: Antropofagia).
- Cáceres, D. 2014 “Accumulation by Dispossession and Socio-Environmental Conflicts Caused by the Expansion of Agribusiness in Argentina.” en *Journal of Agrarian Change*, 15 (1).
- Chamosa, O. 2008 “Indigenous or Criollo: The Myth of White Argentina in Tucumán’s Calchaquí Valley” en *Hispanic American Historical Review*, 88 (1).
- Cox, R. W. 1993 “Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method” en Gill, S. (ed.) *Gramsci, Historical Materialism and International Relations* (Nueva York: Cambridge University Press).
- Dargoltz, R. 2003 “Las economías regionales argentinas y la globalización. El caso de Santiago del Estero y la explotación del quebracho colorado” en *Trabajo y Sociedad*, 5 (6).
- Dirección de Desarrollo Agropecuario (DDA) 2003 *Los programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA* (Buenos Aires: PROINDER).
- Domínguez, D. 2009 “La lucha por la tierra en Argentina en los albores del siglo XXI. La recreación del campesinado y de los pueblos originarios”, tesis de Doctorado en Ciencias Sociales (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires).
- Domínguez, D. y De Estrada, M. 2013 “Asesinatos y muertes de campesinos en la actualidad argentina: la violencia como vector (des)territorializador” en *Astrolabio* (10).
- Domínguez, D.; Lapegna, P. y Sabatino, P. 2005 “Agriculturas en tensión en Colonia Loma Senés, provincia de Formosa” en Giarracca, N. y M. Teubal, M. (eds.) *El campo argentino en la encrucijada: Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad* (Buenos Aires: Alianza).
- Domínguez, D.; Lapegna, P. y Sabatino, P. 2006 “Un futuro presente: las luchas territoriales” en *Nómadas* (24).
- Fairfield, T. 2011 “Business Power and Protest: Argentina’s Agricultural Producers Protest in Comparative Context” en *Studies in Comparative International Development*, 46 (4).
- Féliz, M. 2015 “Limits and Barriers of Neodevelopmentalism: Lessons from the Argentinean Experience, 2003-2011” en *Review of Radical Political Economics*, 47 (1).
- Ferrara, F. 1973 *Qué son las Ligas Agrarias* (Buenos Aires: Siglo Veintiuno).

- Ferrara, F. 2007 *Los de la Tierra: De las Ligas Agrarias a los Movimientos Campesinos* (Buenos Aires: Tinta Limón).
- Font, M. A. 1990 "Export Agriculture and Development Path: Independent Farming in Comparative Perspective" en *Journal of Historical Sociology*, 3 (4).
- FPDS (Frente Popular Darío Santillán) 2003 *Darío y Maxi: Dignidad piquetera. El Gobierno de Duhalde y la planificación criminal de la Masacre del 26 de junio en Avellaneda* (Buenos Aires: Editorial El Colectivo).
- Gallo, E. 1983 *La Pampa Gringa. La Colonización Agrícola de Santa Fe, 1870-1879* (Buenos Aires: Sudamericana).
- Giarracca, N. y Teubal, M. (eds.) 2010 *Del paro agrario a las elecciones de 2009: Tramas, reflexiones y debates* (Buenos Aires: Antropofagia).
- Giraudy, A. 2015 *Democrats and Autocrats: Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries* (Nueva York: Oxford University Press).
- Girbal-Blacha, N. 2002 "Políticas Públicas para el agro se ofrecen. Llamar al Estado peronista (1943-1955)" en *Mundo Agrario*, 3 (5).
- Goldfarb, L. y Van der Haar, G. 2015 "The Moving Frontiers of Genetically Modified Soy Production: Shifts in Land Control in the Argentinian Chaco" en *The Journal of Peasant Studies*, 43 (2).
- Gordillo, G. y Hirsch, S. 2003 "Indigenous Struggles and Contested Identities in Argentina: Histories of Invisibilization and Reemergence" en *Journal of Latin American Anthropology*, 8 (3).
- Gramsci, A. 1971 *Selections from the Prison Notebooks* (Nueva York: International Publishers).
- Gras, C. 2009 "Changing Patterns in Family Farming: The Case of the Pampa Region, Argentina" en *Journal of Agrarian Change*, 9 (3).
- Gras, C. y Hernández, V. A. 2009 "El fenómeno sojero en perspectiva: Dimensiones productivas, sociales, y simbólicas de la globalización agrorural en la Argentina" en Gras, C. y Hernández, V. A. (eds.) *La Argentina rural: De la agricultura familiar a los agronegocios* (Buenos Aires: Editorial Biblos).
- Harvey, D. 2003 *The New Imperialism* (Nueva York: Oxford University Press).
- James, D. 1988 *Resistance and Integration: Peronism and the Argentine Working Class, 1946-1976* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Jones, M. P. y Hwang, W. 2005. "Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress" en Levitsky, S. y Murillo, M. V. (eds.)

- Argentine Democracy. The Politics of Institutional Weakness* (University Park, PA: Pennsylvania University Press).
- Juárez, P.; Gisclard, M.; Goulet, F.; Cittadini, R.; Elverdin, J.; Patrouilleau, M. M.; Albaladejo, C. y González, E. 2015 “Argentina: Políticas de agricultura familiar y desarrollo rural” en Sabourin, E.; Samper, M. y Sotomayor, O. (eds.) *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe* (San José: IICA).
- Kay, C. 2006 “Rural Poverty and Development Strategies in Latin America” en *Journal of Agrarian Change*, 6 (4).
- Kneen, B. 2002 *The Invisible Giant: Cargill and its Transnational Strategies* (Londres: Pluto Press).
- Laclau, E. y Mouffe, C. 1985 *Hegemony and Socialist Strategy* (Londres: Verso).
- Lapegna, P. 2013 “The Expansion of Transgenic Soybeans and the Killing of Indigenous Peasants in Argentina” en *Societies without Borders: Human Rights and the Social Sciences*, 8 (2).
- Lapegna, P. 2016 *Soybeans and Power: Genetically Modified Crops, Environmental Politics, and Social Movements in Argentina* (Nueva York: Oxford University Press).
- Lattuada, M. 2002 “El Peronismo y los sectores sociales agrarios” en *Mundo Agrario* 3 (5).
- Leguizamón, A. 2014 “Modifying Argentina: GM Soy and Socio-Environmental Change” en *Geoforum*, 53.
- Levy, D. y Scully, M. 2007 “The Institutional Entrepreneur as Modern Prince: The Strategic Face of Power in Contested Fields.” en *Organisation Studies*, 28 (7).
- Manzanal, M. 2000 “Los Programas de Desarrollo Rural en la Argentina” en *EURE* (Santiago) 26 (78).
- Modonesi, M. 2012 “Revoluciones pasivas en América Latina. Una aproximación gramsciana a la caracterización de los gobiernos progresistas de Inicio de siglo” en Thwaites Rey, M. (ed.) *El Estado en América Latina* (Santiago de Chile: Arcis / CLACSO).
- Morton, A. D. 2010 “The Continuum of Passive Revolution” en *Capital & Class*, 34 (3).
- Natalucci, A. 2012 “Los dilemas políticos de los movimientos sociales: el caso de las organizaciones kirchneristas (2001-2010)” en *Documentos de Trabajo del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica*, 9.
- Newell, P. 2009 “Bio-hegemony: The Political Economy of Agricultural Biotechnology in Argentina” en *Journal of Latin American Studies*, 41 (1).

- Novick, S. 1986 *IAPI: Auge y decadencia* (Buenos Aires: CEAL).
- Oszlak, O. 1997 *La formación del Estado argentino* (Buenos Aires: Planeta).
- Peck, J. y Tickell, A. 2002 “Neoliberalizing Space” en *Antipode*, 34 (3).
- Perelmuter, T. 2017 “Semillas en disputa” en *Bordes: Revista de Política, Derecho y Sociedad*, disponible en <<http://revistabordes.com.ar/semillas-en-disputa/>>.
- Portantiero, J. C. y De Ipola, E. 1981 “Lo nacional popular y los populismos realmente existentes” en *Nueva Sociedad* (54).
- Posada, M. G. y Martínez de Ibarreta, M. 1998 “Capital financiero y producción agrícola: Los “pools” de siembra en la región pampeana” en *Realidad Económica*, 153.
- Richardson, N. 2009 “Export-Oriented Populism: Commodities and Coalitions in Argentina” en *Studies in Comparative International Development*, 44 (3).
- Rodríguez, J. L. 2010 “Consecuencias económicas de la difusión de la soja genéticamente modificada en Argentina, 1996-2006” en Bravo, A. L. (ed.) *Los señores de la soja: la agricultura transgénica en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Rofman, A.; Quintar, A.; Marqués, N. y Manzanal, M. 1987 *Políticas estatales y desarrollo regional* (Buenos Aires: CEUR).
- Roze, J. P. 1992 *Conflictos agrarios en la Argentina: el proceso liguista* (Buenos Aires: CEAL).
- Sábato, J. 1988 *La clase dominante en la Argentina moderna* (Buenos Aires: CISEA / GEL).
- Simon, R. 1991 *Gramsci's Political Thought* (Londres: Lawrence and Wishart).
- Svampa, M. 2011 “Argentina, una década después: Del ‘Que se vayan todos’ a la exacerbación de lo nacional-popular” en *Nueva Sociedad*, 235.
- Svampa, M. 2013 “La década kirchnerista. Populismo, clases medias y revolución pasiva” en *LASA Forum*, 44 (4).
- Svampa, M. y Pereyra, S. 2003 *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras* (Buenos Aires: Biblos).
- Teubal, M. y Palmisano, T. 2010 “El conflicto agrario: características y proyecciones” en Giarracca, N. y Teubal, M. (eds.) *Del paro agrario a las elecciones de 2009: Tramas, reflexiones y debates* (Buenos Aires: Antropofagia).
- Teubal, M.; Domínguez, D. y Sabatino, P. 2005 “Transformaciones agrarias en la Argentina. Agricultura industrial y sistema agroalimentario” en Giarracca, N. y Teubal, M. (eds.) *El campo*

*argentino en la encrucijada: estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad* (Buenos Aires: Alianza).

Thomas, P. D. 2009 *The Gramscian Moment: Philosophy, Hegemony and Marxism* (Leiden / Boston: Brill).

Vergara-Camus, L. 2014 *Land and Freedom: The MST, the Zapatistas and Peasant Alternatives to Neoliberalism* (Londres: Zed Books).

Wolff, J. 2007 "(De-)Mobilising the Marginalised: A Comparison of the Argentine Piqueteros and Ecuador's Indigenous Movement" en *Journal of Latin American Studies*, 39 (1).



# EVO MORALES, EL “TRANSFORMISMO” Y LA CONSOLIDACIÓN DEL CAPITALISMO AGRARIO EN BOLIVIA<sup>1</sup>

Jeffery R. Webber

## INTRODUCCIÓN

Según el vicepresidente Álvaro García Linera, un proceso revolucionario se abrió en Bolivia el año 2000 y pasó por una diversidad de fases. Culminó en la elección y reelección de Evo Morales en 2005, 2009 y octubre de 2014, como líder del Movimiento al Socialismo (MAS). La hegemonía fue alcanzada por el MAS en 2010, tras lo cual las tensiones y contradicciones del “proceso de cambio” se hicieron *creativas*, consolidando las fuerzas internas que operaban dentro del bloque nacional-popular que apoyaban al gobierno. A partir de entonces, el pueblo boliviano logró unirse en torno a la plurinacionalidad, la autonomía territorial indígena y una economía plural, que incluía formas de propiedad públicas, privadas y socio comunitarias, con una presencia estatal dominante en la economía subordinando otras formas de propiedad. El proceso está en movimiento hacia un Estado integral, entendido como la disolución final del Estado en la sociedad,

---

1 Agradezco a Enrique Castañón Ballivián por brindarme pistas, sugerencias y fuentes que ayudaron en la investigación de este trabajo. También agradezco a Leandro Vergara-Camus y Cristóbal Kay por la coordinación de este libro, y particularmente a Leandro por su extenso comentario sobre las primeras versiones de este capítulo.

mientras que la economía se mueve —aun con retrocesos— hacia una lógica dominada por el valor de uso sobre el valor de cambio (García Linera, 2011). La mirada oficial interpreta que la reciente reforma agraria ha sido extensiva y transformadora y que ha tenido un papel fundamental en este proceso revolucionario (INRA, 2015).

Este ensayo desafía la noción de que en Bolivia se ha producido una reforma agraria amplia e igualitaria desde que Evo Morales asumió la presidencia en 2006. Su argumento se sustenta en los cambios ocurridos en la composición de clase de las fuerzas agrarias en la sociedad boliviana, así como en los paulatinos cambios en la composición de clase del bloque gobernante del MAS. Inicialmente, bajo el gobierno de Morales, hubo un periodo entre 2006 y 2009 en el que la alianza del movimiento indígena-campesino, el Pacto de Unidad, luchó desde abajo por una auténtica transformación de la estructura de clases rurales bolivianas. Al mismo tiempo, la elite agroindustrial confrontó abiertamente al gobierno central a través de una campaña de desestabilización autonómica y regionalista, con sede en Santa Cruz, que se irradió hacia el resto de los departamentos de tierras bajas del país. Santa Cruz es el centro más dinámico de riqueza económica y poderío del país y fue el punto de apoyo geográfico de un movimiento elitista de las tierras bajas orientales (incluyendo los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando) que demandaron una radical autonomía departamental en la región. En los primeros años del gobierno del MAS, las élites regionales de tierras bajas percibieron una pérdida de poder como resultado de la influencia directa de la política estatal. El principal terreno institucional de lucha durante estos primeros años del régimen de Morales fue la Asamblea Constituyente (2006-2007), y durante este período de profundas reformas hubo una posibilidad de hacer cambios estructurales en el campo. No obstante, para el año 2010 el gobierno de Morales había derrotado políticamente el proyecto autonómico en las tierras bajas, y esto sentó las bases para un realineamiento de clase en el bloque gobernante. Entre 2010 y 2016 surgió una novedosa alianza agro-capital-Estado, con apoyo subordinado de campesinos ricos de los sectores de exportación comercial de coca, soya y quinua, entre otros. El Pacto de Unidad se fragmentó y los movimientos indígenas de las tierras bajas fueron expulsados de su inicial participación en la alianza gobernante entre 2006 y 2009.

El resultado de estos cambios en la composición de clase para la reforma agraria ha sido dramático. Fundamentalmente, las zonas estratégicas de tierras productivas del país se han concentrado en manos del capital agroindustrial nacional y transnacional dedicado a la producción de soya, y sus derivados, para la exportación. Por su parte,

la tierra marginal, menos productiva de los valles y altiplano son las zonas más densamente pobladas por la mayoría de campesinos indígenas sin tierra o con muy poca tierra. Durante esta última década ha habido muy poca redistribución a través de la expropiación de tierras de terratenientes y se ha distribuido relativamente muy poca propiedad estatal en tierras marginales de bajo a ningún potencial agrícola. Entre los capitalistas agroindustriales, quienes capturan la mayor parte de la renta agrícola del país y los campesinos sin tierra y con poca tierra, se encuentra un estrato de campesinos ricos o medianos agricultores capitalistas que se incorporan de manera subordinada a una economía más amplia y transnacional. El bloque gobernante resultante de la coalición entre el Estado y el capital agrícola industrial controla las cadenas de valor de los cultivos comerciales.

Estas transformaciones en las alianzas de clase que ocurren a través del tiempo pueden ser entendidas teóricamente a través del concepto de *transformismo* de Antonio Gramsci. Para Massimo Modonesi (2013), en la actualidad la revolución pasiva de América del Sur implica un proceso de modernización empujado desde arriba, que reconoce parcial y cuidadosamente las demandas procedentes de los que están situados abajo. En la lectura de Gramsci por Modonesi, la revolución pasiva abarca una combinación desigual y dialéctica de dos tendencias simultáneamente presentes en una sola época; una de restauración y otra de revolución, una de preservación y otra de transformación. Las dos tendencias coexisten conjuntamente, pero es posible identificar una tendencia que finalmente determina o caracteriza el proceso o ciclo de una época dada (Modonesi, 2012: 141). Los rasgos transformadores de una revolución pasiva marcan un conjunto distinto de cambios desde el período precedente, pero estos en última instancia acaban garantizando la estabilidad de las relaciones fundamentales de dominación, aun cuando estas asuman nuevas formas políticas (Ibíd.: 142). Las revoluciones pasivas no implican ni la restauración total del viejo orden, ni la plena reconstrucción del *status quo* anterior, ni la revolución radical. En cambio, implican una dialéctica de revolución/restauración, transformación/preservación (Ibíd.: 143).

De esa manera, en las etapas tempranas las capacidades de movilización social desde abajo están contenidas o cooptadas —o selectivamente reprimidas— mientras se restablece la iniciativa política de fracciones de las clases dominantes. Las revoluciones pasivas implican el establecimiento de una forma de dominación capaz de llevar a cabo reformas conservadoras enmascaradas en el lenguaje de los impulsos anteriores que emergen desde abajo, logrando así un consenso pasivo de las clases dominadas (Ibíd.: 143). Bajo la revolución

pasiva, más que una restauración instantánea, se produce un cambio molecular en el equilibrio de fuerzas reduciendo gradualmente las capacidades autónomas de organización y movilización popular a través de la cooptación desde el Estado, garantizando la pasividad respecto del nuevo orden y fomentando la desmovilización, o al menos controlando la movilización de las clases populares (Ibíd.: 149).

Visto desde el punto de vista del *transformismo*, hay dos partes en el análisis del papel de la reforma agraria y del capitalismo agrario en el gobierno de Morales entre 2006 y 2016. La primera, etiquetada como confrontación insurgente, mapea el terreno de la lucha de clases y las alianzas de clase durante la primera administración (2006-2009), y los concomitantes cambios y continuidades en la tenencia de la tierra que surgieron como resultado. La segunda, llamada alianza agro-capital-Estado, traza cambios en estas áreas que surgieron de la novedosa configuración de clase asumida por el bloque gobernante entre 2010 y 2016.

### **POLÍTICA AGRÍCOLA BAJO MORALES**

Sin embargo, antes de pasar directamente a estas cuestiones esenciales es necesario decir unas pocas palabras sobre la política agrícola y el gasto público durante la gestión de Morales, a fin de evitar objeciones a mi argumento central que podrían surgir de círculos más orientados a la política, en relación con la tenencia de la tierra y las relaciones de propiedad. Es evidente que desde el principio el gobierno del MAS lanzó una gama variada de iniciativas que aparentemente institucionalizaron elementos del compromiso retórico de la administración con los sectores campesinos y comunitarios sobre la seguridad y soberanía alimentaria, sobre la producción agrícola y agroindustrial orientada a la exportación, y la justicia social agraria por sobre la inequidad (Gobierno de Bolivia, 2006; 2010). La creación en 2007 de una nueva empresa estatal, la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA), es un ejemplo importante. El mandato de EMAPA ha sido apoyar la producción y comercialización de pequeños agricultores en el mercado agrícola con el fin de promover agendas de desarrollo rural como la seguridad y la soberanía alimentaria. EMAPA concentra la mayor parte de su presupuesto (US\$ 148 millones en 2011) en pequeños y medianos productores del departamento de Santa Cruz, ofrece préstamos sin interés, semillas, insumos y asistencia técnica (Córdoba y Jansen, 2014: 481). A pesar de la fanfarria oficial en torno a la empresa estatal, el gasto público real destinado a través de EMAPA a pequeños productores ha sido insignificante en términos relativos. Por ejemplo, el gasto total en EMAPA oscila entre 0,9% y 2% del financiamiento total de las empresas públicas (Radhuber, 2015:

100-101). Uno de los estudios más completos sobre el impacto de EMAPA en la agricultura boliviana (Córdoba y Jansen, 2014) concluye que su efecto en la dinámica del capitalismo agrario en Bolivia ha sido mínimo. En realidad, la posición dominante de la agroindustria en términos de control sobre tecnología, insumos y cuotas de mercado no ha sido alterada por el accionar de EMAPA. A pesar de emplear una retórica de sostenibilidad, soberanía y seguridad alimentaria, EMAPA no ha ofrecido en la práctica alternativa alguna al “monocultivo tecnológico y la forma de producción industrializada impulsada por el capital agroindustrial” (Córdoba y Jansen, 2014: 497). Finalmente, la evidencia sugiere que un creciente número de pequeños productores involucrados en los esquemas de EMAPA “desarrollan fuertes lazos con la agroindustria para el crédito y los servicios, utilizando EMAPA como un intermediario para el acceso a los recursos” (Ibíd.).

En 2009 el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT) se formalizó como nuevo ministerio encargado de asuntos agrarios y se convirtió en un canal clave a través del cual se implementó la política agrícola. Este ministerio trabaja a nivel nacional en conjunto con los gobiernos departamentales y municipales, los cuales han asumido una mayor responsabilidad en Bolivia desde que se introdujeron las reformas para la descentralización de la gobernabilidad en 1994 (LPP). Varios programas departamentales y municipales que ahora están bajo el control del MDRyT tienen el propósito de reducir la “inseguridad alimentaria”. Además de EMAPA, se incluyen el Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA), el de Seguridad Alimentaria y Alerta Temprana (SINSAAT II), el de Desarrollo Económico Local para la Seguridad Alimentaria (DELSA), y el Proyecto de apoyo directo a la creación de iniciativas agroalimentarias rurales (Cuesta, Edmeades y Madrigal, 2013: 2). Sin embargo, la proliferación de acrónimos de seguridad alimentaria puede ocultar los verdaderos impulsos extractivistas subyacentes y las prioridades de gasto en Bolivia bajo el gobierno de Morales. Por ejemplo, entre 2000 y 2005 la proporción de la inversión pública total dirigida a la agricultura y ganadería varió entre 8,2% y 9,2%, mientras que la del sector de petróleo y gas fluctuó entre 0% y 0,6%. En 2011, la asignación para petróleo y gas subió al 13%, mientras que para la agricultura y ganadería cayó al 6,4%. Estos porcentajes se traducen en US\$ 315,5 millones para el petróleo y el gas en 2011 comparados con US\$ 154,6 millones para la agricultura y la ganadería (Radhuber, 2015: 102). La extracción de recursos de hidrocarburos y minería son las nuevas fuentes de especial importancia en la Bolivia contemporánea, y la emancipación de campesinos pobres y comunidades indígenas es una consideración secundaria (Fabricant y Postero, 2015).

Finalmente, quizás la ironía más importante en los asuntos de política rural en Bolivia bajo el gobierno de Morales es que el programa de desarrollo rural de los pequeños productores con el alcance nacional más extenso, es financiado y operado por el Banco Mundial. El Proyecto de Alianzas Rurales (PAR), concebido por el Banco en 2005, fue aprobado por el gobierno de Morales en 2007 y formalmente vinculado al MDRyT. El PAR es una entidad autónoma dentro del MDRyT, financiado y administrado por el Banco Mundial, y responde sobre todo a las directrices generales de desarrollo del Banco en lugar de las prioridades del gobierno boliviano (Córdoba, Jansen y González, 2017: 97). Con el objetivo declarado de fortalecer las capacidades productivas y comerciales de los agricultores medianos, el PAR es el elemento clave de los 14 programas de inversión rural del Banco en Bolivia. Bajo el gobierno de Morales, la inversión del Banco en estos programas ha sido de US\$ 450 millones (Ibíd.: 2).

Después de haber descrito sintéticamente algunos de los patrones de la política agrícola bajo el gobierno de Morales, ahora es posible centrarse en la idea central de este ensayo, comenzando con una breve descripción de los puntales históricos de las relaciones sociales agrarias en el país.

### **CAPITALISMO AGRARIO EN BOLIVIA, 1952-2005**

La Bolivia pre-revolucionaria (antes de la Reforma Agraria de 1953) se caracterizó por la mayor desigualdad en la concentración de tierras en toda América Latina, con el 82% de la tierra en posesión del 4% de los terratenientes (Eckstein, 1983: 108). Sin embargo, a raíz de la Revolución Nacional de 1952, los campesinos radicalizados se apoderaron de grandes propiedades mediante una acción directa a gran escala en Cochabamba, La Paz, Oruro, Potosí y Chuquisaca, desafiando la estructura de clase rural pre-revolucionaria (Dunkerley, 1984: 67). El gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) utilizó los recursos del Estado para lograr lo que esperaba sería la creación de dos alas de una burguesía industrial. En el occidente, las políticas de industrialización por sustitución de importaciones se promovieron en un esfuerzo por fomentar las condiciones para el desarrollo de una burguesía nacional madura, capaz de producir los bienes industriales hasta entonces importados, mientras que en el Este (las tierras bajas del oriente) se hicieron esfuerzos para desarrollar una burguesía agropecuaria que teóricamente se dedicaría a satisfacer las demandas del mercado interno, así como producir un excedente para la exportación (Colque, Tinta y Sanjinés, 2016: 73; Toranzo, 2015: 32-33).

La Reforma Agraria de 1953 estimuló la transformación de las haciendas agrícolas preexistentes en Santa Cruz en medianas y grandes

empresas capitalistas. En muchos casos se otorgó títulos de propiedad privada de la tierra a lo que hasta entonces había sido propiedad estatal (tierras fiscales) y se construyó una carretera que conecta las secciones occidental y oriental del país (de Cochabamba a Santa Cruz), y posteriormente una red de carreteras que une Santa Cruz con los países vecinos de Brasil y Argentina. Hasta mediados de los años cincuenta, Santa Cruz no contaba con carretera alguna que lo vinculara a otras regiones del país o a países vecinos. La carretera entre Cochabamba y Santa Cruz fue un componente principal del Plan Bohan, un programa de desarrollo planeado y financiado por los Estados Unidos, con una visión orientada al desarrollo del capitalismo agrario en las tierras bajas orientales. El Plan Bohan fue más tarde reformulado como la “Marcha Hacia el Este” (Colque, 2014: 33). El Estado de 1952 también proporcionó maquinaria agrícola en alquiler para los agricultores privados, erigió barreras arancelarias, otorgó subsidios, fijó precios y desarrolló granjas experimentales para la investigación de nuevas técnicas agrícolas, líneas de crédito baratas y refinerías públicas para el azúcar y el arroz (Ormachea, 2015: 168-170). En Santa Cruz, entre 1953 y 1993, el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) otorgó título legal a 97.000 propietarios sobre una extensión de 13,5 millones de hectáreas. Cincuenta y cinco por ciento de estas propiedades (7,5 millones de hectáreas) eran grandes propiedades de más de 10.000 hectáreas (Colque, 2014: 39). Durante los años setenta y principios de los ochenta, especialmente durante las dictaduras de Hugo Banzer (1971-1978) y Luis García Meza (1980-1981), el proceso de distribución de la tierra estuvo marcado por graves niveles de corrupción que permitieron la legalización de grandes propiedades agrarias en las tierras bajas del Este (Colque, Tinta y Sanjinés, 2016: 77). Junto con la caña de azúcar y el arroz, el cultivo de algodón se expandió entre esta naciente burguesía agraria.

En las décadas posteriores a la Revolución Nacional, Santa Cruz se convirtió en el centro más dinámico de la acumulación capitalista en el campo boliviano, produciendo algodón, café, azúcar y madera para la exportación (Gill, 1987; Stearman, 1985). El dominio agroindustrial de Santa Cruz se consolidó y amplió con la implementación del neoliberalismo desde mediados de los años ochenta (Brabazon y Webber, 2014). Mientras tanto, en el altiplano, los minifundios continuaron fragmentándose bajo el peso de la expansión demográfica y parcelas cada vez más pequeñas se dividieron entre los hijos a través de generaciones de familias en crecimiento. La economía campesina de subsistencia empezó a descomponerse en los años setenta, y con la crisis de la deuda de principios de los años ochenta, junto con la sequía de 1982-1984, esta temprana descomposición maduraría rápidamente (Pérez, 2015: 48).

Como en otras partes, el neoliberalismo boliviano hizo hincapié en una orientación hacia la agricultura de exportación. A lo largo de los 20 años de ortodoxia neoliberal en el país (1985-2005), las corporaciones transnacionales y las grandes empresas agrícolas nacionales en Santa Cruz llegaron a dominar esta inserción acelerada en la economía global. Mientras que la economía campesina tradicional de las tierras altas se deterioró, las empresas agroindustriales en las tierras bajas concentraron su dominio en unos pocos cultivos selectos, la soya sobre todo. Mientras que en 1986, el 77% de la superficie cultivada total del país estaba destinada a cereales, frutas, hortalizas y tubérculos, donde predominaba la pequeña producción campesina, en 2004 los cultivos disminuyeron al 48,2% del total nacional. Según otros autores la producción campesina en 1963 ascendió a aproximadamente el 82% del valor total de la producción agropecuaria en Bolivia, mientras que en 2002 esta cifra había caído a solo el 39,7%, y la agricultura capitalista industrial alcanzó el 60,3% (Ormachea, 2007: 29-32).

### **CONFRONTACIÓN INSURGENTE, 2006-2009**

Cuando Evo Morales fue elegido en diciembre de 2005, luego de 5 años de movilización social rural y urbana a un nivel sin igual comparativamente con otros lugares de América Latina, el tema de la reforma agraria volvió al centro del debate político en Bolivia. La elite agroindustrial de las tierras bajas respondió altaneramente a las nuevas propuestas del gobierno que recogían las demandas de las clases rurales populares, amenazando con la insurrección contra el Estado e iniciando lo que sería una campaña de cuatro años de desestabilización regionalista/autonomista contra el gobierno central, desde la llamada “media luna”, o los departamentos de tierras bajas de Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija (Webber, 2011: 67-101). Articulando las demandas agrarias específicas de cada sector a la defensa más general desde una “economía plural”, el gobierno de Morales comprometió rápidamente el apoyo estatal hacia tres sectores rurales clave, que se consideraban mutuamente beneficiosos entre sí, más que intrínsecamente conflictivos: exportadores industriales a gran escala; productores campesinos familiares; y las tierras comunitarias de origen (TCO) (La Prensa, 2006). Este fue un periodo de lucha de clases relativamente abierto, en el que los resultados de la confrontación por el poder rural no estaban predeterminados. Al principio (2006-2009) hubo indicios de que dentro de la dialéctica gramsciana de transformación/restauración, el acento estaría en la primera, es decir en la transformación revolucionaria.

En una señal temprana de confrontación entre el gobierno y los grandes terratenientes en el Este, Morales nombró a Alejandro Alma-

raz como Viceministro de Tierras —un militante activista de larga data y uno de los miembros fundadores de la dirección del MAS en los años noventa— como el encargado de relanzar una reforma agraria estructural. Almaraz se convirtió en uno de los ideólogos más claros y comprometidos con los cambios legislativos a la reforma agraria introducida por el gobierno de Morales, a través de la Ley 3545, o la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (LRCRA) en noviembre de 2006 (La Razón 2012). Las movilizaciones sociales de 2000-2005 demandaron que el MAS al menos respondiera a las demandas fundamentales de justicia social en el campo. Asimismo, la fecha de vencimiento de la anterior ley de reforma agraria, denominada Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), un proceso de saneamiento y registro de tierras realizado por el INRA como institución (1996-2006), también exigía una nueva ley que ampliara su tiempo de vigencia. El relanzamiento de la reforma agraria fue justificado porque el proceso de saneamiento había sido lento, burocrático, poco transparente; la distribución discrecional de tierras continuaba y el INRA había sido cooptado y “funcionalizado” a los intereses de latifundistas (Colque, Tinta y Sanjinés, 2016: 162).

Los aspectos más novedosos de la Ley de Reconducción Comunitaria fueron la modificación del mecanismo de saneamiento y titulación de la Ley INRA, de modo que tenga mayor correspondencia con el espíritu de una reforma redistributiva. Se precisó el concepto de que las grandes propiedades tenían que cumplir obligatoriamente la función económica y social de la tierra (FES) para evitar la expropiación y la redistribución, y se aclararon los procedimientos de reversión y expropiación para permitir una mayor facilidad de aplicación de la norma. La distribución de la propiedad estatal a campesinos y comunidades indígenas sin tierra o con poca tierra fue priorizada por la ley del MAS y se introdujeron nuevas enmiendas a los procedimientos legales para acelerar el proceso de saneamiento de la tierra (Ibíd.: 163). Según el mismo Almaraz, la LRCRA tenía en su núcleo la concepción básica de que la tierra debía ser redistribuida de la minoría rica en tierras a la mayoría indígena sin tierra y con poca tierra en forma de propiedad colectiva (Almaraz, 2015: 54). Para Almaraz, el contenido de la ley LRCRA reflejaba las demandas de 20 años de lucha campesina indígena, conservando las ideas redistributivas recogidas de las comunidades pero trascendiendo paradigmas anteriores de muchas maneras a través del reconocimiento explícito de los derechos comunitarios indígenas en las tierras bajas (Ibíd.: 53).

A partir de la aprobación de la nueva LRCRA el principal terreno de la lucha de clases sobre el futuro de las relaciones sociales agrarias bolivianas se trasladó a los conflictos simultáneamente institucionales

y extraparlamentarios sobre el contenido y la trayectoria de la Asamblea Constituyente entre 2006 y 2007 (Regalsky, 2009). El denominado Pacto de Unidad estuvo aliado con el MAS dentro de la Asamblea Constituyente, pero a menudo tomando posiciones independientes y más a la izquierda del partido. Esta alianza de movimientos sociales estaba compuesta por una serie de organizaciones populares campesinas de tierras bajas y de tierras altas, incluyendo la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), el Consejo Nacional de Ayllus y Markas de Qullasuyu (CONAMAQ), la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa” (CNMCIQB-BS) y la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB) (Viaña, 2012: 382). Estas organizaciones buscaron aprovechar el proceso de Asamblea Constituyente para refundar en Bolivia las relaciones entre el Estado y la sociedad sobre nuevas bases, entendiendo que el gobierno de Morales debía su existencia a la extraordinaria efervescencia de los movimientos entre 2000 y 2005. El Pacto de Unidad fue central en el dominio del MAS en la Asamblea Constituyente, así como en la contienda política boliviana en general, en la articulación de nociones de espacio geográfico y territorio indígena que van mucho más allá de las potencialidades simplemente productivas de la tierra. La noción de territorio indígena articulada por esta alianza indígena-campesina fue la que vinculó las formas culturales y simbólicas integrales de los modos de vida indígenas con la apropiación material de la tierra y el territorio. El territorio se entiende, en este sentido, como el fundamento material multidimensional que permite la reproducción de distintos modos indígenas de vida y autodeterminación, incluyendo sus dimensiones culturales y simbólicas. Así pues, la tierra no se reduce simplemente a un medio de apoyo económico o a una base de subsistencia —aunque se entiende que implica esto— sino que también se concibe como requisito previo para conceptualizaciones ulteriores de autodeterminación indígena y formas de gobierno (Colque, Tinta y Sanjinés, 2016: 44).

Para René Zavaleta (1986), uno de los más importantes teóricos sociales radicales del siglo XX en Bolivia, el país se concibe mejor como una sociedad abigarrada, o sociedad heterogénea, en la que conviven distintos tiempos históricos, modos de producción, concepciones del mundo y estructuras de autoridad. Una manera de concebir la lucha indígena del Pacto de Unidad en el proceso de la Asamblea Constituyente fue pensar en ella como un método para recuperar esos tiempos históricos, modos de producción, concepciones del mundo y estructuras de autoridad indígenas que habían sido subordinadas his-

tóricamente al Estado republicano monocultural desde principios del siglo XIX, así como de la combinación subsiguiente de la lógica racista del Estado republicano con la lógica de la acumulación de capital desde las primeras etapas embrionarias de la transición capitalista a finales del siglo XIX. La idea del Pacto de Unidad de la lucha por el territorio fue, de esta manera, un esfuerzo para poner en tela de juicio la contradicción básica del Estado-nación boliviano y la forma de organización del territorio nacional, basada en la conquista colonial y los intereses del capital, los cuales se combinaron históricamente en un esfuerzo por hacer invisibles, a través de la imposición violenta, los territorios y modos de autogobierno indígenas que luchaban por persistir en formas subalternas (Lizárraga y Vacafleres, 2014: 36).

Mientras tanto, la derecha autonomista de las tierras bajas intentaba subvertir el funcionamiento de la Asamblea Constituyente a través de la oposición formal dentro de sus estructuras institucionales y la desestabilización masiva extraparlamentaria dirigida a socavar el gobierno central. En agosto de 2008, el gobierno se fortaleció después de que se convocó a un referéndum revocatorio, promovido por la oposición para expulsar al gobierno, que condujo a la ratificación del presidente y vicepresidente con un impresionante 67% de la votación nacional. Los prefectos de la oposición de los departamentos de La Paz y Cochabamba también fueron revocados y reemplazados por partidarios del gobierno. Como era de esperar, el referéndum también ratificó a los prefectos de oposición en Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando (Viaña, 2012: 376-377). Después de perder terreno en el ámbito electoral, la derecha autonomista de las tierras bajas optó por una desestabilización extraparlamentaria bajo la forma de un “golpe cívico” a nivel departamental. Del 9 de septiembre al 16 de septiembre de 2008, se realizaron importantes movilizaciones de la derecha, y 75 instituciones gubernamentales fueron ocupadas por movimientos cívicos conservadores en los departamentos de la “media luna”, incluyendo las oficinas de la institución estatal de reforma agraria (INRA) y la compañía telefónica (ENTEL). Algunos aeropuertos fueron tomados y Morales fue impedido de entrar a varios departamentos del país. Rubén Costas, el gobernador de Santa Cruz, lanzó lo que él pensaba que sería el asalto final al gobierno de Morales. Calificó al presidente de asesino, dijo que la paciencia de la gente de Santa Cruz se había agotado, y que Morales tenía que irse. El Comité Cívico de Santa Cruz coordinó las acciones desde la cúpula, mientras que sus violentos grupos de choque de la Unión Juvenil Cruceñista (UJC) llevaron a cabo la necesaria violencia de matonaje en la calle (Miranda, 2013a).

Sin embargo, los acontecimientos en Porvenir, en el departamento de Pando, tomaron un giro que eventualmente frenó el impulso de la

oposición. Decenas de campesinos y estudiantes partidarios del gobierno fueron asesinados por opositores de derecha vinculados al prefecto de Pando, Leopoldo Fernández, y en respuesta el gobierno de Morales se apoderó de Pando militarmente y organizaciones campesinas e indígenas leales al partido comenzaron a organizar una marcha masiva amenazando con rodear la ciudad de Santa Cruz. Los jóvenes indígenas organizados del barrio popular “Plan 3000” en Santa Cruz también participaron en disturbios callejeros cada vez más exitosos contra los hooligans de la UJC. El resultado de esta dinámica condujo en última instancia a un aumento concertado del apoyo al gobierno y a la casi desaparición del bloque organizado de oposición, con consecuencias decisivas para la posterior política boliviana (Viaña, 2012: 377).

Las comisiones de la Asamblea Constituyente habían acordado un texto para la nueva Constitución en diciembre de 2007. Sin embargo, en el contexto de la persistente inestabilidad política en el país, y como resultado de las negociaciones políticas entre el MAS y la oposición, una versión modificada y moderada del texto fue aprobada por el Congreso boliviano a fines de octubre de 2008. El texto fue posteriormente ratificado por dos tercios del electorado boliviano a través de un referéndum directo en enero de 2009. En términos de contenido, esta Constitución ha sido descrita con precisión como “mosaico de reivindicaciones solapadas y muchas veces conflictivas que involucran a pueblos indígenas y ciudadanos no indígenas” en lugar de “un conjunto unificado de reglas para gobernar el territorio nacional” (Regalsky, 2010: 36). Promueve, por un lado, la protección de los derechos indígenas a la libre determinación y la autonomía (artículo 2), mientras que, por otro, refuerza los derechos de propiedad privada (artículo 315) (Mun, 2015: 28; Regalsky, 2010: 36). Si bien el artículo 38 establece un límite máximo de 5.000 hectáreas de tierra a cada propietario, el Artículo 315.11 permite que los grupos agroindustriales estén constituidos por un número ilimitado de socios comerciales, a cada uno de los cuales se les permite tener ese máximo de 5.000 hectáreas (McKay y Colque, 2016: 497). Por otra parte, el límite máximo de 5.000 hectáreas no se aplica retroactivamente a las grandes propiedades preexistentes. Además, la Constitución declara que Bolivia es un “Estado plurinacional”, al tiempo que legaliza grandes latifundios y subordina las reivindicaciones de autonomía territorial indígena a los límites departamentales existentes (Regalsky, 2010: 37; Regalsky, 2011). Willem Assies (2011: 115) argumenta que “la Constitución garantiza el derecho a la propiedad privada (en las zonas rurales a condición de que cumpla con la función económica y social) junto con la propiedad comunal y

estatal". Así se ve cómo desde la primera administración de Morales se introducen algunas demandas populares, como aquellas formuladas en la revolución pasiva de Gramsci, pero también se incorporan dentro de la matriz de poder existente (tendencia transformadora), otras demandas conservadoras que mantienen las relaciones fundacionales de dominación (tendencia restauradora).

¿Cuáles fueron algunos de los primeros resultados en el saneamiento de tierras y titulación introducidos por la nueva ley de reforma agraria y en el contexto de la nueva Constitución? En resumen, se produjo un aumento dramático en la eficiencia del registro y la titulación del INRA, pero estos aumentos de eficiencia no contrarrestaron las continuidades con el periodo anterior en la medida en que la desigualdad de la estructura de clases rurales de Bolivia permaneció prácticamente intacta. En el período 2006-2009 hubo poco avance en el registro y titulación de propiedades agroindustriales medianas y grandes en Santa Cruz, tanto porque las prioridades del gobierno estaban en otras partes como también debido a la feroz oposición política inicialmente montada por los grandes terratenientes en las tierras bajas en contra de la ley de LRCRA (Urioste, 2012: 443). Sin embargo, el ritmo de saneamiento y de titulación de tierras en un nivel agregado durante este período fue notablemente elevado. Recordemos que durante el período 1996-2006 en el registro de tierras del INRA, 12,4 millones de hectáreas fueron formalmente saneadas y tituladas. En un lapso de tiempo mucho más corto entre 2007 y 2009, 11,7 millones de hectáreas fueron saneadas y tituladas. La suma de estos dos períodos alcanza los 24,1 millones de hectáreas, el 22% de la superficie total prevista para ser saneada (Colque, Tinta y Sanjinés, 2016: 163-164). El hecho de que el número de títulos otorgados en los tres primeros años de la administración de Morales sea casi igual al alcanzado en una década bajo la ley INRA es testimonio de la eficiencia de los nuevos procedimientos y disposiciones legales introducidos por la LRCRA. Los detalles del progreso del saneamiento y titulación de la tierra entre 2007 y 2009 se muestran en el Cuadro N° 1.

**Cuadro N° 1**  
Estado de avance del proceso de saneamiento y titulación 2007-2009

	N° de títulos	Superficie (ha)	%
1. Superficie objeto de saneamiento	—	106.751.722	100,0
2. Superficie titulada en el periodo	80.525	11.799.221	11,1 (100)
2.1 <i>Pequeña propiedad</i>	77.907	846.865	7,2
2.2 <i>Mediana propiedad</i>	504	322.376	2,7
2.3 <i>Empresa agropecuaria</i>	136	427.701	3,6
2.4 <i>Propiedad comunaria</i>	1.848	2.659.576	22,5
2.5 <i>Tierras comunitarias de origen (TCO)</i>	130	7.542.703	63,9
3. Tierras fiscales saneadas	—	15.239.784	14,3
4. Superficie en proceso de saneamiento	—	14.258.859	13,4
5. Superficie sin sanear	—	52.870.232	49,5
6. Acumulado periodo anterior	22.178	12.583.626	11,8
6.1 <i>Superficie titulada (1996-2006)</i>	22.178	12.476.740	11,7
6.2 <i>Tierras fiscales saneadas (1996-2006)</i>	—	106.886	0,1

Fuente: Colque, Tinta y Sanjinés (2016: 164).

Si bien la cifra de 11,7 millones de hectáreas tituladas es impresionante en relación con el período 1996-2006, es muy inferior a los 31,1 millones de hectáreas que el INRA pretendía sanear entre enero de 2006 y diciembre de 2009 (INRA, 2010). La primera distorsión en las cifras del INRA es que, debido a que comienzan su calendario en enero de 2006, 3,4 millones de hectáreas tituladas entre enero y octubre de 2006, según la Ley INRA, se calculan erróneamente como producto de la nueva legislación de Morales. En segundo lugar, y de manera más significativa, la cifra de 31,1 millones de hectáreas a la que se refieren los funcionarios del INRA durante el primer gobierno de Morales representa tanto a las propiedades “tituladas” como a las registradas. Esto exagera el trabajo realizado bajo el periodo de Morales, ya que 18,6 millones de hectáreas de la tierra “saneada” aquí ya habían sido registradas en el período 1996-2006 (Ibíd.: 165).

La principal novedad del período 2006-2009, además de la aceleración del proceso de saneamiento y titulación, fue la notable extensión de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) en las tierras bajas del oriente y las tierras altas de occidente, en particular en los departamentos de Oruro y Potosí. Pero el ciclo 2006-2009 no estuvo marcado por ninguna redistribución radical de la tierra (Ibíd.: 170). No se ofreció una solución a los problemas de la falta de tierra y pobreza en la región más densamente poblada de Bolivia (Ibíd.: 172). La mayor parte de la redistribución limitada de tierras que tuvo lugar a través de la concesión de títulos de propiedad colectiva a las TCO no fue consecuencia de la expropiación de grandes propiedades y su posterior redistribución.

Según el INRA, el gobierno del MAS había redistribuido 3,9 millones de hectáreas en 2010. Sin embargo, esta cifra incluyó 499.000 hectáreas en Oruro y 492.000 hectáreas en Potosí que fueron meramente cambios en el título de proindiviso (tierras comunitarias colectivamente tituladas y no formalmente divididas en parcelas individuales) a la categoría de TCO; esto es, una distinción jurídica entre dos formas comunales de titulación de la tierra (Control Ciudadano, 2012: 6-7). Estas aparentes transferencias de tierras, entonces, eran solo una alteración en el estatus legal. Si se excluyen estas cifras, la redistribución a través del proceso de saneamiento de TCO habría alcanzado en 2010 la cifra de 2,9 millones de hectáreas. De este total, la gran mayoría de estas tierras distribuidas (72,8%) fueron transferencias de propiedad estatal (tierras fiscales) a TCO. Solo el 27,2% de las tierras distribuidas a las TCO fueron resultado de expropiación o expropiación parcial (Ibíd.: 10).

De hecho, a pesar del enfrentamiento político inicial con la élite agroindustrial de las tierras bajas, el dinamismo de la economía de la soya siguió acelerándose en los primeros años del gobierno de Morales, mientras que la producción campesina continuó su descomposición. En una indicación de esta tendencia, los cultivos industriales representaron el 70,1% de la producción agrícola entre 2005-2006 y el 80,4% entre 2010-2011. Esencialmente, el 76% del crecimiento total en el volumen de la producción agrícola entre 2005 y 2011 fue soya (40%) y caña de azúcar (36%) tomadas en conjunto (Ibíd.: 5). Si bien el 78% de los productores de soya se clasifican como pequeños productores, esta cifra contrasta dramáticamente con la minúscula proporción de tierra de soya cultivada sobre la cual estos tienen control (9%) (Colque, 2014: 61).

En el sector de la soya, a partir de las incursiones iniciales del capital extranjero brasileño y, en menor medida argentino y colombiano, se avanzaron nuevas formas de inversión transnacional que se enfocaron menos en la producción directa de tierras y más en el control de las etapas posteriores como la cosecha, el procesamiento, el almacenamiento, la comercialización, y la exportación (Ibíd.: 66). A través de este “complejo de la soya”, cinco empresas llegaron a controlar el 90% de la producción de soya y sus derivados para la exportación (Ibíd.: 56). Estas fueron Gravelta Bolivia, Industrias de Aceites SAO, Archer Daniel Midland, Industrias Oleaginosas (IOL), Cargill Bolivia y Bunge (Global Company). Los inversionistas transnacionales que operan a través de estas compañías han capturado grandes volúmenes de los mercados de almacenamiento, procesamiento y exportación de Bolivia, incluyendo algunas de las mayores corporaciones agroindustriales del mundo: ADM, Bunge, Cargill y Louis Dreyfus (McKay y Colque, 2016:597).

El capital transnacional estableció inicialmente su presencia en la cadena de valor mediante la adquisición de las ya existentes empre-

sas agroindustriales de Santa Cruz. A menudo lo hacían comprando estas empresas nacionales bajo los nombres de filiales brasileñas y argentinas de las empresas transnacionales (Colque, 2014: 59). Debido al incompleto proceso de saneamiento de tierras en este sector más dinámico de la economía agrícola boliviana —la expansión de la frontera agrícola de la soya— no se dispone de datos precisos sobre la relación entre estas nuevas empresas transnacionales y la producción directa de soya y la propiedad de las tierras. Las actividades parecen consistir principalmente en “compras de cereales, almacenamiento, instalaciones de procesamiento, comercialización y exportación” (McKay y Colque, 2016: 597). Al final del primer mandato de Morales, la mayoría de los productores de soya a pequeña escala vendían sus productos directa o indirectamente a estas empresas transnacionales que controlan la cadena de valor de la soya (Colque, 2014: 62).

### **ALIANZA AGRO-CAPITAL-ESTADO, 2010-2016**

Mientras que la relación entre la élite agroindustrial de las tierras bajas y el régimen de Morales fue de antagonismo entre 2006 y 2009, a partir de 2010 la situación ha sido dramáticamente diferente (Página Siete, 2014; Schipani, 2014; Viaña, 2012). Después de la derrota política del movimiento autonomista de las tierras bajas, la élite agroindustrial cambió de táctica y optó por una estrecha relación de trabajo con el gobierno de Morales (Castañón, 2015: 73). Fueron a cambio abrazados por el oficialismo. Recordemos que en agosto de 2008 Rubén Costas estaba planeando la salida de Morales de su cargo. Para el 2013, almorzaba regularmente con Morales, y se unía a García Linera para los actos ceremoniales formales del gobierno en Santa Cruz. También el presidente Morales está ahora en Santa Cruz como en su casa en consultas regulares con CAO, ANAPO, CAINCO y la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB), es decir precisamente aquellas organizaciones empresariales que respaldaron el intento de golpe cívico de 2008 (López, 2013; Miranda, 2013a; 2013b).

Una de las mayores fortalezas del liderazgo de Evo Morales, según la simpática lectura del periodista y ex asesor del gobierno Walter Chávez, es su habilidad para moverse y acomodarse al ritmo del proceso que ha vivido el país en las dos últimas décadas, nunca empujando el cambio más allá de lo que es posible en la coyuntura particular. Podría haber llegado a un pacto con la elite de Santa Cruz desde su primera administración, pero rechazó las demandas del bloque burgués-autonomista y entabló una larga lucha contra ellas en todos los campos políticos. Sin esta decisión de Morales, el futuro del proceso de cambio sería hoy bastante diferente. Para Chávez, el camino de la revolución democrática y cultural introducida por Morales ha sido uno de lucha-victoria-inclu-

sión-expansión. La última incorporación de un sector empresarial políticamente derrotado pero económicamente dinámico en Santa Cruz es simplemente un ejemplo de este camino exitoso del denominado “proceso de cambio”. Al incorporar a bordo a las élites empresariales que anteriormente estaban conspirando, Morales logró la hegemonía cultural, evitó la costosa polarización de la sociedad y prolongó el proceso de cambio revolucionario. Según Chávez, la élite de Santa Cruz ahora acepta la política de Morales, reconociendo en él a un líder moral y político a la cabeza de un proceso histórico que, entre otras cosas, lleva adelante el desarrollo económico de Bolivia (Chávez, 2013).

Si, por un lado, la elite agroindustrial y el gobierno de Morales posterior a 2010 forjaron una nueva alianza agro-capital-Estado, por otro lado, esto correspondía a la ruptura de la relación entre el gobierno y las organizaciones indígenas de las tierras bajas. Se puso en marcha un realineamiento en la composición de clase del partido gobernante. Una indicación inicial de las nuevas divisiones fue el conflicto del gobierno con la CIDOB en junio de 2010. A fines de junio, una marcha indígena liderada por la CIDOB partió de Trinidad, la capital del departamento de Beni, en protesta contra la Ley Orgánica Plurinacional Electoral y la Ley Marco de Autonomías, que el gobierno acababa de introducir como un medio de implementar diferentes componentes de la nueva Constitución. Los manifestantes fueron apoyados por siete miembros indígenas de las tierras bajas, miembros del congreso plurinacional (Parlamento) y a las vez militantes del MAS, quienes se declararon en huelga de hambre en solidaridad. Los manifestantes consideraron que las nuevas leyes estaban por debajo de las exigencias históricas de los escaños designados en el Congreso para la auto-representación indígena; también argumentaron que la nueva legislación no abarcaba suficientemente el respeto a la consulta previa libre e informada con las comunidades indígenas antes de que se iniciaran proyectos de desarrollo en sus territorios y minimizaba la integridad de la autonomía territorial indígena y, por tanto, la autodeterminación de los pueblos indígenas en las tierras bajas. Específicamente, querían la aprobación inmediata de mecanismos que protegieran mejor el reconocimiento de las TCO (Viaña, 2012: 378).

Los activistas de la CIDOB fueron expulsados por funcionarios del gobierno acusados de “divisores” (fraccionalistas) del bloque nacional-popular y por hacerle el juego al imperialismo. El gobierno demostró ser cada vez más incapaz de distinguir entre los activistas indígenas de tierras bajas y los gobernadores de derecha de los departamentos de la “media luna” que habían intentado el golpe cívico en 2008. Incluso si fuera cierto que las fuerzas políticas conservadoras y las ONG liberales estaban tratando de dirigir la dinámica dentro de las protestas indíge-

nas de las tierras bajas —como lo fueron inevitablemente, y como lo han hecho durante todo el pasado reciente— el rechazo de las reivindicaciones básicas de la CIDOB en la protesta fue un error de cálculo extraordinario por parte del gobierno. El error político, como señala Viaña, era negar la legitimidad fundamental de la lucha indígena de las tierras bajas y, por lo tanto, pasar de la negociación a usar todos los recursos del poder estatal contra el movimiento indígena. Si el gobierno está realmente comprometido con la plurinacionalidad que declara, un requisito fundamental en las tierras bajas es el respeto a la integridad territorial de las 26 millones de hectáreas de territorios indígenas (TCO), de modo que los pueblos indígenas de las tierras bajas puedan, en lo material y cultural, continuar reproduciéndose.

A mediados de 2011, las emergentes divisiones dentro del bloque nacional-popular se intensificaron cuando Morales dio luz verde a un antiguo plan para construir una carretera que conecta Villa Tunari (en el departamento de Cochabamba) con San Ignacio de Moxos en el departamento de Beni al norte) a través del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS) (Webber, 2015). El conflicto de la carretera por el TIPNIS desencadenó marchas indígenas por parte de aquellos grupos indígenas de tierras bajas que afirmaban su derecho al autogobierno y a la consulta previa antes de que cualquier proyecto de desarrollo fuera planeado y ejecutado. El gobierno a su vez patrocinó contra-manifestaciones y envió a la policía para reprimir las marchas. Las protestas indígenas eran, según el gobierno, manipuladas, incluso dirigidas, por ONG extranjeras y por la oposición política de la derecha. Si bien hay evidencia de que los intereses estadounidenses y la derecha boliviana han tratado de intervenir en la crisis del TIPNIS para sus propios fines, el carácter orgánico del núcleo del movimiento es difícil de desconocer incluso por los más leales partidarios del gobierno. En la marcha por el TIPNIS los manifestantes indígenas han criticado a las direcciones de sus organizaciones por ser débiles para que su lucha sea cooptada por la derecha. La crisis del TIPNIS condujo a las primeras grandes rupturas formales dentro de las bases rurales del bloque nacional-popular que hasta entonces había prestado apoyo crítico al gobierno. A finales de 2011, la CIDOB, junto con el CONAMAQ, se separaron del Pacto de Unidad (Viaña, 2012: 362).

Una vez que la CIDOB y el CONAMAQ dejaron formalmente el Pacto de Unidad, el MAS inició un esfuerzo concertado para socavar las capacidades de representación autónomas de los grupos indígenas de las tierras bajas; en 2012, los partidarios disidentes del gobierno dentro de la CIDOB rechazaron a las autoridades elegidas y pidieron “una comisión ampliada” a través de la cual se elegirían nuevas autoridades. Más dramáticamente, en diciembre de 2013, las filiales minoritarias del

MAS dentro de la CONAMAQ ocuparon la sede de esta organización en La Paz, golpeando y expulsando a sus autoridades legítimas. Lo hicieron con el apoyo de la policía, que custodiaba la sede y evitó el regreso de los representantes electos de CONAMAQ (Zibechi, 2014). Juntos, el conflicto de la CIDOB de junio de 2010 y el conflicto TIPNIS de 2011, así como las divisiones en el Pacto de Unidad más tarde ese año, representaron una nueva consolidación de las capas más conservadoras del partido gobernante y la identificación de los disidentes internos como enemigos del “proceso de cambio”. Esta tendencia se agravó aún más por la expulsión o deserción del partido de una serie de intelectuales y activistas de izquierda de alto perfil que habían apoyado al gobierno entre 2006 y 2010 (Coordinadora Plurinacional de la Reconducción, 2011).

Dentro de esta dinámica, ¿cuáles fueron los resultados del proceso de saneamiento y titulación de tierras? Como se indica en el Cuadro N° 2, en el período 2010-2014 se otorgaron 16,5 millones de hectáreas, divididas entre propiedad estatal (9,1 millones), TCO (7,4 millones), una nueva categoría de propiedad campesina comunitaria (6,5 millones), grandes empresas agrícolas (1,3 millones), empresas agrícolas medianas (964.000) y las pequeñas (2,3 millones). Al final de este período, también había 26,8 millones de hectáreas en proceso de saneamiento y 14,5 millones de hectáreas en las que todavía no se había iniciado ningún proceso (Colque, Tinta y Sanjinés, 2016: 175).

**Cuadro N° 2**  
Estado de avance del proceso de saneamiento y titulación, 2010-2014

	N° Títulos	Superficie en ha	%
1. Superficie objeto de saneamiento	—	106.751.722	100,0
2. Superficie titulada en el periodo	288.982	16.510.514	15,5 (100)
2.1 Pequeña propiedad	280.102	2.327.345	14,1
2.2 Mediana propiedad	1.823	963.587	5,8
2.3 Empresa agropecuaria	356	1.339.972	8,1
2.4 Propiedad comunaria	6.523	4.500.315	27,3
2.5 Tierras comunitarias de origen (TCO)	178	7.379.295	44,7
3. Tierras fiscales saneadas	—	9.195.850	8,6
4. Superficie en proceso de saneamiento	—	26.867.679	25,2
5. Superficie sin sanear	—	14.555.048	13,6
6. Acumulado periodo anterior	102.703	39.622.631	37,1
6.1 Superficie titulada (1996-2006)	22.178	12.476.740	11,7
6.2 Tierras fiscales saneadas (1996-2006)	—	106.886	0,1
6.3 Superficie titulada (2007-2009)	80.525	11.799.221	11,1
6.4 Tierras fiscales saneadas (2007-2009)	—	15.239.784	14,3

Fuente: Colque, Tinta y Sanjinés (2016: 175).

Los 16,5 millones de hectáreas tituladas en este período representan un grado significativo de aceleración en el proceso de titulación de tierras con respecto a fases anteriores. De esta tierra titulada, las TCO representaron poco menos de la mitad, con una propiedad comunitaria campesina equivalente al 27,2% del total. Este último desarrollo fue novedoso, con más de la mitad de la propiedad campesina comunitaria titulada en tierras altas, pero también con una consolidación significativa en las tierras bajas (Ibíd.: 179). Catorce por ciento de las propiedades tituladas fueron otorgadas a pequeños propietarios, gran parte en asentamientos de colonizadores y de cocaleros en la región del Chapare de Cochabamba. Finalmente, las medianas y grandes propiedades representaron el 13,9% de los títulos, incluyendo 56 títulos otorgados por encima de 5.000 hectáreas cada uno.

En el Cuadro N° 3 se desglosa el número de títulos según el número de beneficiarios, un paso importante en una visión global del proceso de saneamiento y titulación de tierras. Lo que se evidencia en esta instantánea es que en las categorías de propiedades medianas y comerciales cada beneficiario tiene un título de 996 hectáreas en promedio, en TCO de 48 hectáreas y en propiedades campesinas e interculturales de 16 hectáreas (Ibíd.: 195).

**Cuadro N° 3**  
Beneficiarios del saneamiento y titulación según grandes grupos de tipos de propiedad

Tipos de propiedad	N° de títulos	N° de beneficiarios	Superficie saneada y titulada (ha)	Hectáreas por título	Hectáreas por beneficiario
Campesinos e interculturales (pequeña propiedad, propiedad comunitaria)	444.880	1.135.283	17.800.000	40	16
Medianos y empresarios (mediana propiedad y empresa agropecuaria)	3.293	6.328	6.300.000	1.913	996
Tierras Comunitarias de Origen (TCO)	1.283	494.414	23.900.000	18.628	48
Total	449.456	1.636.025	48.000.000	107	29

Fuente: Colque, Tinta y Sanjinés (2016: 194).

Previsiblemente, estas propiedades agroindustriales se localizaban principalmente en Santa Cruz y Beni, y en menor medida en Tarija, Chuquisaca y el norte de La Paz (Ibíd.: 180). En el período 2010-2014, hubo un mayor número de hectáreas tituladas distribuidas a favor del sector agroindustrial, y un mayor tamaño promedio de las propie-

dades tituladas para el agronegocio, hasta 3.763 hectáreas por título comparado con 1.500 entre 1996 y 2006 (Ibíd.: 191).

Los títulos otorgados a las grandes y medianas empresas no son tan grandes en superficie como las TCO o las propiedades comunitarias campesinas, pero son cualitativamente distintos. Y es esta atención a la calidad productiva de los suelos titulados la que hay que subrayar en cualquier evaluación significativa de la reforma agraria durante la época de Morales hasta la fecha. Las zonas estratégicas de las tierras agrícolas, ganaderas y forestales más productivas del país se concentran en las tierras bajas, precisamente en aquellas áreas en que se han concentrado los títulos para medianas y grandes empresas (Ibíd.: 184). Un rasgo característico de las TCO, por el contrario, es que tienden a situarse en los márgenes de los centros agroindustriales y corredores económicos (carreteras y redes), y gran parte tienen un potencial agrícola pobre o nulo (Ibíd.). El patrón recurrente de distribución y registro es que las tierras marginales se han consolidado en favor de la mayoría rural y las tierras potencialmente productivas en favor del sector agroindustrial (Ibíd.: 196).

Como se indica en el Cuadro N° 4, lo sustancial de este patrón puede ser claramente demostrado a través de una mirada más cercana a los resultados del saneamiento de tierras en la “zona de expansión” de Santa Cruz, donde se ubica el 75% de la tierra cultivada en el país. En suma, los datos del saneamiento demuestran que cuando se trata de tierras cultivables, los campesinos e indígenas tienen acceso a menos de la tercera parte, son a menudo tierras marginales como las TCO de esta zona, y el resto de las tierras productivas han quedado consolidadas y tituladas a favor de medianas propiedades y empresas agropecuarias (Ibíd.: 201).

**Cuadro N° 4**  
Resultados de saneamiento en la “zona de expansión”  
agroindustrial de Santa Cruz (1996-2014)

Tipo de propiedad	Superficie saneada y titulada (ha)	%	N° de títulos	%	Superficie promedio por título (ha)
Pequeña propiedad	618.350	16,9	17.593	82,9	35,2
Mediana propiedad	544.743	14,9	1.672	7,9	325,8
Empresa agropecuaria	1.711.014	46,7	888	4,2	1.926,8
Propiedad comunitaria	323.924	8,8	376	1,8	861,5
Tierras Comunitarias de Origen (TCO)	138.899	3,8	87	0,4	1.596,5
Sin datos	329.419	9,0	622	2,9	529,6
Total	3.666.349	100,0	21.238	100,0	5.307,6

Fuente: Colque, Tinta y Sanjinés (2016: 201).

Es más, las proyecciones oficiales del gobierno sugieren que al concluir el proceso de saneamiento de tierras, el sector agroindustrial mediano y grande tendrá titulados entre 15 y 17 millones de hectáreas, principalmente en Beni y Santa Cruz. El expedito proceso de saneamiento de tierras en el gobierno de Morales después de 2010 ha llevado a titular por año entre 2 y 3 millones de hectáreas a favor del sector agroindustrial. La dependencia de este conjunto de prioridades estatales es que la tierra más valiosa en el país continuará siendo sostenida por un pequeño grupo de capitalistas agroindustriales, a expensas de la mayoría sin tierra o con poca tierra (Ibíd.: 202).

Como parte de su llamada Agenda Patriótica 2025, el gobierno ha propuesto que los agroindustriales en Santa Cruz aumenten sustancialmente sus exportaciones en los próximos años mediante la expansión de la superficie cultivada en un millón de hectáreas anualmente en la próxima década (Castañón, 2015: 67). Esto significaría una expansión de 3,5 millones de hectáreas de cultivo en 2015 a 13,6 millones de hectáreas en 2025. De acuerdo con la visión del gobierno, el sector agroindustrial de Santa Cruz debería triplicar el volumen de su producción de 15 a 45 millones de toneladas métricas en el mismo periodo de tiempo (Ramírez, 2015: 1). Para apoyar esta dinámica, el gobierno ha prometido más inversión pública en infraestructura para la producción y el transporte, así como garantías en la provisión de insumos energéticos subsidiados y estabilidad cambiaria (Ibíd.). Si los patrones de crecimiento de la agroindustria son alguna indicación, y si las reverberaciones de la crisis económica mundial continúan impulsando los precios de las materias primas hacia abajo, estas proyecciones pueden muy bien resultar fantásticas. Sin embargo, son igualmente indicativas del grado de avance de la alianza agro-capital-Estado en Bolivia desde 2010.

Los resultados de esta alianza han sido una ampliación de la frontera agrícola de la soya en Santa Cruz y una disminución concomitante de la importancia de la agricultura campesina en tierras altas. La superficie dedicada a distintos tipos de cultivo entre 1989 y 2013, el Cuadro N° 5 proporciona una visión panorámica de esta tendencia general.

**Cuadro N° 5**  
Superficie cultivada y tipo de producción agrícola, 1989-1990 y 2012-2013

Cultivo	Área cultivada				Tasa de crecimiento, 1989-1990 a 2012-2013*
	1989-1990		2012-2013		
	Hectáreas	Porcentaje	Hectáreas	Porcentaje	
Arroz	112.372	9,0	157.503	4,8	1,48
Maíz	225.687	18,0	328.646	9,9	1,65
Sorgo	25.302	2,0	201.630	6,1	9,44
Trigo	86.867	6,9	158.020	4,7	2,64
Caña de azúcar	63.396	5,1	159.032	4,8	4,08
Girasol	3.725	0,3	280.864	8,5	20,68
Sésamo	0	0,0	15.000	0,5	—
Soya	178.306	14,3	1.176.268	35,5	8,55
Subtotal	695.655	55,6	2.476.962	74,8	5,68
Otros**	555.846	44,4	836.896	25,2	1,80
Total	1.251.501	100,0	3.313.859	100,0	4,32

Notas:

\* Datos preliminares.

\*\* Incluye cebada, quinua, coco, café, plátano, durazno, mandarina, naranja, piña, uva, ajo, poroto, arveja, apio, habas, tomate, algodón, maní, papa, yuca, alfalfa y col.

Fuente: Ormachea (2015: 174).

En 2006, Santa Cruz representó el 71,9% de la producción agrícola total del país. En 2013, esta cifra se había expandido al 76,3%. Se observó una disminución en la participación relativa de la producción en los valles y altiplano, que, como hemos visto, contiene a la mayoría de los campesinos del país (Ormachea, 2015: 173). En los últimos 25 años, ha habido un crecimiento en la superficie dedicada a cultivos industriales como la caña de azúcar y el arroz, y, sobre todo, de plantas oleaginosas, incluyendo girasol y sésamo, pero dominadas por la soya. Este último cultivo alcanzó 1.176.263 hectáreas de superficie cultivada en 2013 (Ibíd.). La disminución o estancamiento de la productividad campesina explica en parte la creciente dependencia de las importaciones de alimentos. El valor de las importaciones de alimentos experimentó un aumento de 219% entre 2005 y 2014, de US\$ 227 millones a US\$ 723 millones. En 2014, el 9% de las importaciones totales del país fueron las importaciones de alimentos (Colque, Urioste y Eyzaguirre, 2015: 40) A pesar de una declamada retórica en torno a la seguridad alimentaria del gobierno de Morales en el período pos-

terior a 2010, el Estado ha apoyado en la práctica la expansión de un sector de exportación controlado transnacionalmente, mientras que la producción campesina y comunitaria ha disminuido. En contraste con las promesas de los diversos planes de desarrollo del gobierno de Morales, la economía comunitaria no ha podido transformarse en un importante proveedor de alimentos, ni generador de empleo, ni fuente de mejores ingresos para los campesinos. Lo que sí es cada vez más claro es la continuidad de la estructura agraria enraizada en las exportaciones primarias, la inversión extranjera, el saneamiento legal de grandes propiedades privadas en las zonas agrícolas más productivas y la limitada redistribución de la propiedad estatal en áreas de bajo potencial agrícola (Mun, 2015: 33-35).

Dentro del sector de la soya se está desarrollando rápidamente la “semiproletarización y el rentismo pequeño-burgués” (agricultura por contrato) de los pequeños terratenientes (McKay y Colque, 2015: 2). El costo exorbitante de los insumos de agro-capital —semillas, fertilizantes, herbicidas, pesticidas y maquinaria—, así como los costos de almacenamiento y procesamiento, en algunos casos ha significado que muchos pequeños productores pierdan sus propias tierras. Cada vez más, alquilan sus pequeñas parcelas de tierra a medianas y grandes empresas y se esfuerzan para conseguir diversas formas de trabajo asalariado agrícola o urbano (Ibíd.). La creciente estratificación en el sector de la soya ha asegurado que la base material del trabajo de la tierra —insumos industriales, instalaciones de procesamiento y almacenamiento— permanezca en manos de un grupo concentrado de agroindustriales (Castañón, 2015: 75). Ahora el costo de capital es de aproximadamente US\$ 406 por hectárea para cultivar soya de manera competitiva. Esto requiere tanto el acceso a la tierra en una escala suficientemente grande para permitir la rentabilidad, como el acceso a financiamiento para cubrir el costo de la tecnología y los insumos requeridos (Ibíd.: 78).

Castañón (2015) investigó 50 familias campesinas en el asentamiento de Cuatro Cañadas y encontró una extensa evidencia de una mayor estratificación interna de los campesinos. Un tercio de las 50 familias no tienen tierra, mientras que las restantes tienen un tamaño promedio de parcela de 50 hectáreas. Incluso para aquellos con tierra, la inversión en los insumos agrícolas necesarios está fuera del alcance de la mayoría de ellos (Ibíd.: 78). En este asentamiento, los campesinos pobres constituyen aproximadamente el 30% de las 50 familias estudiadas. Tienden a ser migrantes recientes de los Andes, o hijos de familias que emigraron a la zona en los años setenta del siglo pasado. Los campesinos pobres no tienen tierras ni pequeñas parcelas familiares que les permitan su reproducción. Por lo tanto, venden re-

gularmente su fuerza de trabajo, generalmente a la agroindustria o a los campesinos ricos (Ibíd.: 79). Los campesinos medios constituyen la mayoría (58%) de las familias en el estudio de este asentamiento. La mayoría de los campesinos medios llegó a Cuatro Cañadas en los años setenta, como parte de los primeros proyectos de colonización. Aunque tienden a tener acceso a parcelas de 50 hectáreas por familia, carecen de capital suficiente para comprar los insumos necesarios para poner la tierra en producción competitiva. Mientras algunos campesinos medianos contraen préstamos para financiar la producción directa de sus tierras, la mayoría prefiere alquilarlas a otros productores (Ibíd.: 80). A cambio del alquiler de sus tierras, estas familias suelen recibir el 25% de las ganancias netas del cultivo. A menudo para sobrevivir combinan estos ingresos con la venta de su propia fuerza de trabajo en otros lugares. Los campesinos ricos representan el 10% de las familias y generalmente se han establecido en la zona por lo menos desde hace 15 años. Poseen en promedio 67 hectáreas de tierra, pero controlan entre 100 y 200 hectáreas cada una, debido a que tienen el monopolio de la propiedad de la maquinaria en el asentamiento campesino lo cual las hace necesarias para los cultivos de otros campesinos que no tienen maquinaria. Estos campesinos ricos pueden invertir en la renovación y expansión de los medios de producción y pagar por el empleo de los trabajadores asalariados. No obstante, en el complejo de la soya en su conjunto, se sitúan en una posición profundamente subordinada frente a las grandes empresas agroindustriales (Ibíd.: 81).

Esta dinámica particular de las clases sociales en un asentamiento se correlaciona con tendencias más amplias en la estructura agraria de clase durante los 10 años del gobierno del MAS hasta el momento. Las instituciones públicas involucradas en la reforma agraria del gobierno del MAS desde 2010 se han preocupado principalmente por agilizar el proceso de saneamiento y titulación de tierras, pero sin prestar atención a la expropiación y redistribución de grandes propiedades, lo cual no ha llevado a una modificación de la estructura de clases existente en el campo (Colque, Tinta y Sanjinés, 2016: 221). El mayor logro para el sector indígena-campesino de todas las iniciativas de reforma agraria desde 1996 ha sido la introducción de la categoría de TCO y el reconocimiento legal de los territorios indígenas en tierras altas y bajas. Sin embargo, esta conquista parcial del territorio mediante la lucha indígena está llena de contradicciones, como lo ha señalado nuestra discusión sobre el carácter heterogéneo variado de las TCO, las incursiones del capital extractivo multinacional y la actual soberanía estatal sobre los derechos a los recursos naturales del subsuelo. La inscripción de los derechos de propiedad de las tierras

también ha ayudado a facilitar los derechos legales de una capa de pequeños campesinos capitalizados en diferentes áreas del país. En particular, el sector intercultural (anteriormente denominados colonizadores), los campesinos quechuas y aymaras migrantes de las tierras altas a las tierras bajas, tienen ahora derechos consolidados sobre sus títulos de pequeña propiedad. Estos son los productores de coca, soya, quinua y otros cultivos comerciales de exportación en pequeña escala; no son pequeños productores independientes, sino que están profundamente integrados en cadenas de valor del desarrollo agroindustrial del país (Ibíd.: 218). Algunos de estos pequeños productores se capitalizaron a costa de los campesinos pobres dependiendo de la compra de la fuerza de trabajo de los campesinos semiproletarizados, y a veces utilizando maquinaria sofisticada e insumos tecnológicos para sus procesos de producción. Políticamente, este sector del campesinado ha sido un importante respaldo popular a los gobiernos de Morales.

Si los campesinos ricos están empleando más mano de obra asalariada en los valles y las tierras altas, el sector agroindustrial medio y grande, por el contrario, ha reducido su demanda de mano de obra a través de métodos de producción cada vez más intensivos en capital (Ibíd.: 219). Como lo sugiere el estudio más completo de la reforma agraria disponible en el país, los resultados del saneamiento sugieren que los intereses económicos y nuevos mecanismos de control de la renta agraria, más que modificar el carácter dual del agro, han complejizado su organización, las relaciones sociales y económicas y las alianzas que se gestan entre el agro-capital y el Estado, pero también entre el agro-capital y los agricultores familiares capitalizados (Ibíd.: 220).

Esta nueva complejidad toma la forma de tres sectores inestables y relacionados. En primer lugar, hay un núcleo que controla la mayor parte de la renta de la tierra. En segundo lugar, existe un sector semiperiférico cuya viabilidad se garantiza a través de relaciones subordinadas con el núcleo. En tercer lugar, y por último, hay un sector excluido (pero mayoritario) que es funcional a los dos primeros en forma de mano de obra asalariada o un ejército de reserva de mano de obra potencial, o una población rural excedente excluida en su totalidad de las necesidades de acumulación de capital en el campo. Según una estimación (Censo Agropecuario 2013), el núcleo y el sector semiperiférico, basado principalmente en las tierras bajas, constituye el 18% de las unidades agropecuarias, pero controla el 66% de la tierra productiva en el país. El sector excluido, por su parte, representa el 82% de las unidades agropecuarias, pero solo controla el 34% de las tierras productivas (altiplano, valles y chaco) (Ibíd.: 221). Políticamente, el núcleo agroindustrial estuvo en estrecha alianza con el

Estado entre 1996 y 2006. Esto se rompió en un período abiertamente antagónico de la primera administración de Evo Morales (2006-2009). Después de la derrota del intento de golpe cívico, sin embargo, el núcleo agroindustrial forjó una alianza renovada con el gobierno de Morales posterior a 2010, junto con la semiperiferia de pequeños productores capitalizados. Ahora constituyen el bloque de clases agrarias que sustentan al gobierno (Ibíd.: 222).

Los actores semiperiféricos son los campesinos ricos del altiplano, valles y tierras bajas, incluido el sector intercultural de los migrantes (colonizadores). Son el núcleo principal dentro de la CSUTCB, que ha sido profundamente cooptado al Estado bajo el gobierno de Morales. Tienen autoridad directa o indirecta sobre una serie de instituciones públicas, entre ellas el Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA), el INRA, la Comisión Agraria Nacional (CAN) y el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT) (Ibíd.: 223). Sin embargo, los beneficios para este sector que derivan de su incorporación subordinada al Estado se basan en la reproducción de niveles superiores de poder agrario, es decir, la expansión del capital agroindustrial sancionada y subsidiada por el Estado en la frontera agrícola de Santa Cruz (Ibíd.: 224). La absorción de determinados líderes del campesinado en estos aparatos del Estado, como señala Gramsci sobre el transformismo, condujo a la decapitación de los movimientos campesinos y a la contención de la militancia campesina independiente, más que a una transformación fundamental de los aparatos estatales y de la economía política de los campesinos. Mientras tanto, queda pendiente una solución a través de una reforma agraria para la mayoría sin tierra o con poca tierra y en una contradicción estructural con las prioridades de la composición de clase de los nuevos aliados rurales del gobierno de Morales. Para Alejandro Almaraz, ex viceministro de Tierras, que fue despedido de su cargo en 2011 por desafiar abiertamente el giro conservador de la dirección del MAS, el período posterior a 2010 ha sido uno de derrota para la mayoría indígena-campesina en el campo. Lo que él consideró como proyecto indígena-campesino y el potencial del proceso de la Asamblea Constituyente y los primeros años de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para redistribuir la tierra a través de la reversión y la titulación comunitaria y el desarraigo de las antiguas estructuras de la vida agraria en Bolivia, han sido debilitados. Los oligarcas agrarios de Santa Cruz, en alianza con la agroindustria transnacional, han sido reinstalados en el poder a través de una nueva configuración agro-capital-Estado (Almaraz 2015: 54). Irónicamente, el aspecto más regresivo de la ideología nacionalista de la revolución de 1952, basado en la “Marcha hacia

el oriente”, ha encontrado su expresión más madura en la segunda década del siglo XXI, bajo el liderazgo nacional de un ex cocalero de origen indígena, Evo Morales.

## CONCLUSIÓN

Este trabajo ha tratado de explicar la dinámica cambiante de la lucha de clases, la composición del bloque agrario, las políticas fundamentales de la reforma agraria y sus resultados concretos más importantes a lo largo de la era Morales, desde 2006 hasta la actualidad. Ha analizado política y económicamente estos procesos a través del concepto de *transformismo* de Gramsci, en el que existe una convergencia programática de las fuerzas históricamente opuestas de la derecha y la izquierda y la domesticación de la confrontación política de los movimientos sociales populares mediante su absorción parcial en los aparatos burocráticos del Estado. Gramsci vio una combinación desigual y dialéctica de las tendencias de transformación y restauración coexistentes en épocas de revolución pasiva. Las revoluciones pasivas no culminan en la restauración total del status quo anterior, pero tampoco permiten un cambio radical. En cambio, Gramsci hizo hincapié en la dialéctica de la revolución / restauración, de la transformación / preservación. Sin embargo, mientras estas tendencias duales coexisten, en última instancia solo una de ellas caracteriza el proceso o ciclo de un período dado. En la lucha de clases rural en Bolivia bajo Morales, hubo un período de relativamente abierta confrontación y contingencia en la cual una profunda transformación se avizoraba como una posibilidad (2006-2009), seguida por el cierre de esta oportunidad y el fuerte realineamiento y restauración a través de una inusual alianza agro-capital-Estado (2010-2016).

En el primer período del gobierno de Morales (2006-2009), parecía haber una ruptura absoluta con la política neoliberal en materia agraria. La Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria fue introducida en 2006, el Pacto de Unidad luchó por transformaciones a gran escala en la estructura agraria de clase dentro y fuera de las paredes de la Asamblea Constituyente y la nueva Constitución de 2009 parecía incorporar algunas de las aspiraciones del movimiento indígena-campesino, aun cuando fuera expresamente contradictorio en varios aspectos. La élite agroindustrial de las tierras bajas se había alineado contra el gobierno de Morales en este período, movilizándolo sus considerables recursos materiales para una lucha autonómica y regionalista para desestabilizar el régimen y subvertir la Asamblea Constituyente, incluyendo un intento de golpe cívico en septiembre de 2008.

Sin embargo, una vez que esta derecha autonomista fue políticamente derrotada, hubo un realineamiento en la composición de clases del bloque gobernante, expresada en la tesis de una alianza agro-capital-Estado entre 2006 y 2010. Los resultados, como hemos demostrado, han consolidado el capital agroindustrial, tanto nacional como extranjero en el sector de la soya, integrando subordinadamente a los campesinos ricos y explotando el trabajo asalariado de los sin tierra o con poca tierra o excluyéndolos totalmente como parte de la población excedente irrelevante para la acumulación capitalista.

## BIBLIOGRAFÍA

- Almaraz, A. 2015 “Las luchas indígenas y campesinas en los dos ciclos de la Reforma Agraria” en *Memoria del Seminario: Recientes transformaciones agrarias en Bolivia* (La Paz: Fundación TIERRA) pp. 49-57.
- Assies, W. 2011 “Bolivia’s new constitution and its implications” en A. J. (ed.) *Evo Morales and the Movimiento al Socialismo in Bolivia* (Londres: Institute for the Study of the Americas, University of London) pp. 93-116.
- Brabazon, H. y Webber, J. 2014 “Evo Morales and the MST in Bolivia: Continuities and discontinuities in agrarian reform” en *Journal of Agrarian Change*, 14 (3).
- Castañón, E. 2015 “Discurso empresarial vs. realidad campesina: la ecología política de la producción de soya en Santa Cruz, Bolivia” en *Cuestión Agraria*, 2, pp. 65-86.
- Chávez, W. 2013 “Evo, Santa Cruz y la Revolución: El largo camino hacia la conquista de la hegemonía” en *El desacuerdo*, 29 de septiembre.
- Colque, G. 2014 *Expansión de la frontera agrícola. Luchas por el control y apropiación de la tierra en el oriente boliviano* (La Paz: TIERRA).
- Colque, G., Urioste, M. y Eyzaguirre, J. 2015 *Marginalización de la agricultura campesina e indígena. Dinámicas locales, seguridad y soberanía alimentaria* (La Paz: Fundación TIERRA).
- Colque, G.; Tinta, E. y Sanjinés, E. 2016 *Segunda Reforma Agraria. Una historia que incomoda* (La Paz: TIERRA).
- Control Ciudadano 2012 *Reconducción comunitaria de la reforma agraria y producción agrícola: Evaluación agrícola* (La Paz: CEDLA).
- Coordinadora Plurinacional de la Reconducción 2011 “Por la recuperación del proceso de cambio para el pueblo y con el pueblo”, manifiesto, en <<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=131653>>.

- Córdoba, D. y Jansen, K. 2014 “The return of the state: Neocollectivism, agrarian politics and images of technological progress in the MAS era in Bolivia” en *Journal of Agrarian Change*, 14 (4).
- Córdoba, D.; Jansen, K. y González, C. 2017 “Empowerment through articulations between post-neoliberal politics and neoliberalism: value chain alliances in Bolivia” en *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, 38 (1).
- Cuesta, J.; Edmeades, S. y Madrigal, L. 2013 “Food security and public agricultural spending in Bolivia: Putting money where your mouth is?” en *Food Policy*, 40.
- Dunkerley, J. 1984 *Rebellion in the veins: Political struggle in Bolivia, 1952-1982* (Londres: Verso).
- Eckstein, S. 1983 “Transformation of a ‘Revolution from Below’. Bolivia and International Capital” en *Comparative Studies in Society and History*, 25 (1).
- Fabricant, N. y Postero, N. 2015 “Sacrificing indigenous bodies and lands: The political-economic history of lowland Bolivia in light of the recent TIPNIS debate” en *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, 20 (3).
- García Linera, A. 2011 *Tensiones creativas de la revolución: La quinta fase del proceso del cambio* (La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional).
- Gill, L. 1987 *Peasants, entrepreneurs, and social change: Frontier development in lowland Bolivia* (Boulder, CO: Westview Press).
- Gobierno de Bolivia 2006 *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Decreto Supremo N° 29272* (La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia).
- Gobierno de Bolivia 2010 *Programa de gobierno 2010-2015* (La Paz: Gobierno de Bolivia).
- INRA 2010 *La tierra vuelve a manos indígenas y campesinas* (La Paz: Instituto Nacional de Reforma Agraria).
- INRA 2015 *Estado de saneamiento* (La Paz: Instituto Nacional de Reforma Agraria).
- La Prensa 2006 “El Estado promoverá desarrollo de tres ‘plataformas’ agrarias” en *La Prensa*, 17 de mayo. Disponible en <[http://www.derechoshumanosbolivia.org/noticia.php?cod\\_noticia=NT20060517130516](http://www.derechoshumanosbolivia.org/noticia.php?cod_noticia=NT20060517130516)>.
- La Razón 2012 “De leal al MAS a disidente” en *La Razón*, 4 de noviembre. Disponible en <<http://www.la-razon>>.

com/index.php?\_url=/suplementos/animal\_politico/leal-disidente\_0\_1717028349.html>.

- Lizárraga Aranibar, P. y Vacaflares Rivero, C. 2014 “La descolonización del territorio: Luchas y resistencias campesinas e indígenas en Bolivia” en Almeyra, G.; Concheiro Bórquez, L.; Mendes Pereira, J. y Porto-Gonçalves, C. (eds.) *Capitalismo: Tierra y poder en América Latina 1982-2012 Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela (Vol. II)* (Buenos Aires: CLACSO).
- López Rivas, G. 2013 “El presidente en Santa Cruz” en *El Desacuerdo*, 29 de septiembre.
- McKay, B. y Colque, G. 2016 “Bolivia’s soy complex: the development of ‘productive exclusion’” en *The Journal of Peasant Studies*, 43 (2).
- Miranda, B. 2013a “El fin de las logias y el último autonomista” en *El Desacuerdo*, 29 de septiembre.
- Miranda, B. 2013b “Santa Cruz, el objeto del deseo: ¿El Proceso de Cambio tiene rostro cambia?” en *El Desacuerdo*, 23 de junio.
- Modonesi, M. 2012 “Revoluciones pasivas en América Latina: Una aproximación gramsciana a la caracterización de los gobiernos progresistas de inicio del siglo” en Thwaites Rey, M. (ed.) *El estado en América Latina: Continuidades y rupturas* (Santiago: CLACSO) pp. 139-166.
- Modonesi, M. 2013 “El fin de la revolución pasiva en Brasil” en *La Jornada*, 22 de junio. Disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2013/06/22/opinion/019a1mun>>.
- Mun, N. 2015 “La problemática transición boliviana hacia la época postneoliberal: el caso de la economía comunitaria” en *Revista de Estudios Sociales*, 54, octubre-diciembre.
- Ormachea Saavedra, E. 2007 *¿Revolución agraria o consolidación de la vía terrateniente? El gobierno del MAS y las políticas de tierras* (La Paz: CEDLA).
- Ormachea Saavedra, E. 2015 “Pequeña y gran producción agrícola capitalista y trabajo asalariado en Bolivia” en Riella, A. y Mascheroni, P. (eds.) *Asalariados rurales en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Página Siete 2014 “García Linera afirma que Santa Cruz se abrió al Proceso de Cambio” en *Página Siete*. Disponible en <<http://www.paginasiete.bo/nacional/2014/10/9/garcia-linera-afirma-santa-cruz-abrio-proceso-cambio-34698.html>>.

- Pérez L., M. 2015 “El proceso de descomposición de la economía campesina boliviana” en *Cuestión Agraria. Revista Boliviana de Estudios Agrarios y Rurales*, 2 (1).
- Radhuber, I. 2015 “State power and political-power balance in Bolivia: An analysis through laws and finances” en *Latin American Policy*, 6 (1).
- Ramírez Funes, N. 2015 “La ‘nueva fase’ del ‘Proceso de Cambio’ reproduce el proyecto neoliberal de apoyo a la agroindustria” en *Boletín Agrario*, 1, abril. Disponible en <[https://www.cedla.org/sites/default/files/abr\\_2015\\_boletin\\_agrario\\_cedla\\_1\\_final\\_0.pdf](https://www.cedla.org/sites/default/files/abr_2015_boletin_agrario_cedla_1_final_0.pdf)>.
- Regalsky, P. 2009 “Las paradojas del proceso constituyente boliviano” en *Herramienta Web 2*. Disponible en <<http://www.herramienta.com.ar/herramienta-web-2/las-paradojas-del-proceso-constituyente-boliviano>> acceso 13/03/2016.
- Regalsky, P. 2010 “Political processes and the reconfiguration of the state in Bolivia” en *Latin American Perspectives*, 37 (3).
- Regalsky, P. 2011 “Acerca de las paradojas de la crisis hegemónica, del nacionalismo de Evo y de la confusión en los movimientos indígenas” en *Herramienta Web*, 46. Disponible en <<http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-46/acerca-de-las-paradojas-de-la-crisis-hegemonica-del-nacionalismo-de-evo-y-d>> acceso 16/03/2016.
- Schipani, A. 2014 “Bolivia’s Evo Morales secures redistributionist mandate” en *The Financial Times*, 13 de octubre
- Stearman, A. 1985 *Camba and Kolla: Migration and development in Santa Cruz, Bolivia* (Orlando, FL: University of Central Florida Press).
- Toranzo, C. 2015 “El agro en el modelo de desarrollo boliviano: La continuidad del Estado anticampesino” en *Recientes transformaciones agrarias en Bolivia* (La Paz: Fundación TIERRA).
- Urioste, M. 2012 “Concentration and ‘foreignisation’ of land in Bolivia” en *Canadian Journal of Development Studies / Revue Canadienne d’Études du Développement*, 33 (4).
- Viaña, J. 2012 Estado plurinacional y nueva fase del proceso boliviano” en Thwaites Rey, M. (ed.) *El Estado en América Latina: Continuidades y rupturas* (Buenos Aires: CLACSO).
- Webber, J. 2011 *From rebellion to reform in Bolivia: Class struggle, indigenous liberation and the politics of Evo Morales* (Chicago: Haymarket).

- Webber, J. 2015 "Revolution against 'progress': Neo-extractivism, the compensatory state, and the TIPNIS conflict in Bolivia" en Spronk, S. y Webber, J. (comp.) *Crisis and contradiction: Marxist perspectives on Latin America in the global political economy* (Chicago: Haymarket).
- Zavaleta M., R. 1986 *Lo nacional-popular en Bolivia* (México DF: Siglo XXI).
- Zibechi, R. 2014 "Developmentalism and social movements in Bolivia" en *Americas Program*, 9 de diciembre.



# NEODESARROLLISMO Y UNA “VÍA CAMPESINA” PARA EL DESARROLLO RURAL

## PROYECTOS DIVERGENTES EN LA REVOLUCIÓN CIUDADANA ECUATORIANA<sup>1</sup>

Patrick Clark

### INTRODUCCIÓN

Durante las dos primeras décadas del siglo XXI, dos proyectos emergieron como importantes “contra movimientos” en el sentido del teórico Karl Polanyi (1957), en oposición a la globalización neoliberal. El primero, La Vía Campesina (LVC), es una coalición internacional que agremia a movimientos y organizaciones nacionales de pequeños productores familiares o “campesinos” del mundo, la cual ha promovido la soberanía alimentaria como una reacción y una alternativa a las políticas de liberalización comercial en el sector agrícola, que se acompañan de acuerdos de libre comercio y el fin de los programas de reforma agraria y de protección de los mercados nacionales. El segundo fenómeno, que empezó en 1998 con la elección de Hugo Chávez en Venezuela, ha sido la elección de gobiernos de centro-izquierda

---

1 Este texto es fruto de varios años de investigación y docencia durante mis estudios doctorales. Me gustaría agradecer a todas las personas que participaron en las entrevistas para mi estudio y reconocer las fructíferas conversaciones e intercambios con queridos colegas y amigos de FLACSO-Ecuador y la Universidad Andina Simón Bolívar en Quito. Agradezco la generosa retroalimentación y corrección de estilo de mi traducción al español de este texto de Jacobo García, Leandro Vergara-Camus y Cristóbal Kay.

en América Latina durante las dos últimas décadas, que en la literatura anglosajona se ha denominado de marea rosa o de “giro post-neoliberal”<sup>2</sup>, y que algunos analistas lo han considerado como otro contra-movimiento en contra de la globalización neoliberal (Silva, 2009). Estos gobiernos “posneoliberales” han implementado políticas que son más nacionalistas que sus sucesores, han restaurado el papel más central del Estado en el desarrollo económico y han invertido más en programas y políticas sociales, financiándolos en muchos casos por los mayores ingresos tributarios de los sectores de recursos naturales. (Leiva, 2008; Macdonald y Ruckert, 2009; Rosales, 2013). En varios de los países de la marea rosa, estos dos fenómenos convergieron cuando varios movimientos sociales apoyaron a candidatos presidenciales y presionaron para que en sus plataformas y proyectos de gobierno se incorporara el concepto de soberanía alimentaria como principio rector de la política agraria. De todos los gobiernos de la marea rosa en América Latina, se podría concluir que, al menos en términos del marco legal y político, Ecuador tiene el marco legal más avanzado para el fomento estatal de la soberanía alimentaria campesinista. Sin embargo, en este estudio sostengo que el neodesarrollismo en Ecuador no ha sido compatible con un modelo de desarrollo rural de tipo vía campesina, por lo menos en la forma en que ha sido concebido por LVC u otros promotores del concepto de la soberanía alimentaria.

La elección de Rafael Correa como presidente ecuatoriano en 2006 significó el fin de más de una década de inestabilidad y conflictos políticos en el país andino. Desde los principios de la década del noventa hasta los principios de los 2000, los movimientos sociales rurales, y en particular el movimiento indígena a través de la federación más grande de organizaciones indígenas, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), jugaron un papel central y protagónico en las protestas y movilizaciones contra la implementación de políticas y medidas neoliberales (Collins, 2014; Silva, 2009). Como parte del rechazo del neoliberalismo, durante su cam-

---

2 Macdonald y Ruckert (2009: 7) definen el post-neoliberalismo como “discontinuidad adentro de la continuidad” con el neoliberalismo. En este estudio adopto este entendimiento del post-neoliberalismo. El caso de la revolución ciudadana está caracterizado por esta discontinuidad con continuidad con el neoliberalismo. El giro post-neoliberal también está asociado con el “neodesarrollismo” o “neo-estructuralismo”, el marco de políticas económicas desarrollado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que sostiene que el Estado debe jugar un papel en el desarrollo económico de los países, en contraste con las prescripciones neoliberales (véase Leiva, 2008). El modelo neo-desarrollista caracteriza a las políticas económicas adoptadas por los gobiernos de la marea rosa, y en Ecuador las ideas neo-estructuralistas están asociadas con el proyecto del “cambio de matriz productiva” del gobierno de Correa.

paña presidencial en 2006, Rafael Correa prometió una “revolución agraria”<sup>3</sup> y su candidatura contó con el respaldo de la Mesa Agraria<sup>4</sup>, una organización nacional que incluía la mayoría de las federaciones de organizaciones sociales de campesinos e indígenas en Ecuador. La Mesa Agraria firmó un acuerdo con el movimiento político de Correa, Alianza PAIS, declarando el apoyo a su candidatura presidencial y al proyecto político de la revolución ciudadana (Giunta, 2014). La participación amplia de organizaciones campesinas e indígenas en la Asamblea Constituyente del 2008, la institucionalización de la soberanía alimentaria en la nueva constitución, y la alianza política entre Alianza PAIS y la Mesa Agraria, parecían apuntar a que el gobierno de Correa implementaría cambios en la estructura agraria del país a favor de la producción campesina de pequeña escala.

Estudios recientes que analizan las políticas agrícolas y de desarrollo rural del gobierno de Correa (véase Arce et al., 2015; Carrión y Herrera, 2012; Clark, 2016; Giunta, 2014; Henderson, 2015; Peña, 2015) han concluido que las políticas del gobierno no reflejan los principios de la soberanía alimentaria, por lo menos como es entendida por LVC. Estos estudios han concluido que, mientras en el gobierno de Correa se ha incrementado sustancialmente la inversión pública en la agricultura y el desarrollo rural, los programas y políticas que se han implementado no reflejan los conceptos de soberanía alimentaria o de buen vivir<sup>5</sup>, lo que en este estudio denomino una vía campesina para el desarrollo rural y la agricultura. Por lo general, las políticas del gobierno han favorecido al agronegocio nacional y la expansión de

---

3 La revolución agraria prometida por Alianza PAIS en la plataforma política del 2006 proponía “...democratización del acceso a la tierra, prevenir la privatización del agua y fomentar el acceso a recursos estratégicos para la reactivación del sector de la agricultura campesina” (Giunta, 2014: 1212).

4 La Mesa Agraria agremiaba las siguientes organizaciones campesinas e indígenas nacionales: La Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN), la Federación de Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador (FENACLE), la Confederación Nacional del Seguro Social Campesino (CONFESUNASSC), la Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro (CNC-EA) y la Confederación Kichwa del Ecuador (ECUARUNARI).

5 Buen vivir, o *sumak kawsay* en Quichua, es el concepto central de la constitución ecuatoriana del 2008. Catherine Walsh define el buen vivir como una alternativa al desarrollo en su sentido eurocéntrico y modernista, como un concepto que se construye sobre las cosmologías de los pueblos originarios andinos. Walsh sostiene que el, “...buen vivir describe, organiza, y construye un sistema de conocimiento y vida basado en la armonía entre los seres humanos y la naturaleza, y en la armonía espacial-temporal total de la existencia.” (2010: 18). En su sentido teórico o conceptual, el buen vivir rechaza los principios del desarrollo en el sentido occidental o eurocéntrico del concepto.

tecnologías de la agricultura industrial convencional. Inspirándome de los estudios ya mencionados, en este capítulo analizo la discrepancia entre el marco legal y político de la revolución ciudadana en el Ecuador, que en el discurso político del gobierno pretende favorecer a la agricultura campesina, y la implementación de las políticas y el programa del gobierno, que no han reflejado la perspectiva de la soberanía alimentaria. Sostengo que las razones de esta discrepancia se encuentran, en parte, en la disminución del poder de movilización e influencia de los movimientos sociales rurales. Estos no han sido capaces de presionar al gobierno de Correa para que implemente políticas públicas que fomenten la agricultura campesina, bajo la visión de la soberanía alimentaria promovida por LVC. A su vez, sostengo que la disminución de la influencia y del poder de convocatoria de los movimientos sociales rurales se debe, en parte, a la adopción de un discurso político campesinista esencialista; y que la pérdida de su relevancia y papel protagónico en la implementación de programas de desarrollo se debe al retorno del Estado en el área de desarrollo social y en la inversión en la agricultura y el desarrollo rural durante el gobierno de Correa.

Este capítulo se estructura de la siguiente manera. En la próxima sección, presento algunos debates dentro de la economía política agraria y la teoría del Estado para desarrollar el marco conceptual que servirá al análisis del caso de estudio. Después, describo los procesos de cambio agrario que Ecuador atravesó durante la época neoliberal y el auge del agronegocio nacional. Después analizo el auge y el declive de la influencia de los movimientos sociales rurales. Este declive empieza a principios de los 2000 y continúa durante el gobierno de la revolución ciudadana. En la siguiente sección analizo los orígenes y fuerzas sociales detrás de la revolución ciudadana, y en particular, la participación de los movimientos sociales rurales en el proceso de la Asamblea Constituyente del 2008. En el resto del capítulo se analiza los impactos de las políticas agrarias del gobierno de Correa hacia el agronegocio, los trabajadores rurales y el proyecto de desarrollo rural de tipo vía campesina. Concluyo con algunas reflexiones sobre las lecciones del caso ecuatoriano en relación a los temas analizados en los otros casos de estudio en este libro.

### **UNA “VÍA CAMPESINA” PARA EL DESARROLLO RURAL Y EL NEODESARROLLISMO**

El sector rural en Ecuador ha vivido transformaciones significativas desde el fin de los procesos de reforma agraria de las décadas del sesenta y setenta, que con la disolución de los grandes latifundios y haciendas de la Sierra le dio acceso a la tierra a una gran cantidad de

pequeños productores. Mientras que el número total de productores campesinos aumentó con la reforma agraria, estos mismos productores, ya formalmente “libres” del yugo de la hacienda, se convirtieron rápidamente en un grupo de pequeños productores campesinos más integrados, tanto en la producción de productos básicos para el mercado interno, como en mercados laborales nacionales y locales, y más dependientes en ingresos no agrícolas por su reproducción (Martínez, 1984; Waters, 1997). Siguiendo la concepción de Henry Bernstein (2003), en este trabajo entendemos a los campesinos como productores agrícolas que combinan la producción para su propia subsistencia con la producción para el mercado (los que Bernstein llama en inglés *petty commodity producers*), aunque muchos campesinos están en el proceso de ser simplemente pequeños productores capitalistas con poca producción para el auto-consumo<sup>6</sup>. En este estudio utilizo el término pequeños productores en el mismo sentido que el término campesino. Puesto que no se ha realizado un censo agrario en el país desde el año 2000, es difícil valorar la intensidad, las consecuencias y los impactos de los procesos de cambio agrario en el país, así como el peso respectivo de los diferentes tipos de productores, así sean de subsistencia, pequeños productores capitalistas, o agro-industriales en los últimos años.

En el contexto de la expansión de la pequeña producción mercantil, el “esencialismo campesino” (Bernstein y Byers, 2001: 6) —o lo que Anthony Bebbington llama la perspectiva “vía campesina” del desarrollo rural (1997: 124)—, ha cobrado más importancia en Ecuador desde los ochenta en adelante. El discurso del buen vivir que surgió en los primeros años de la década del dos mil estaba asociado con muchos de los principios de la visión campesinista, pero también estaba influenciado por el pensamiento del post-desarrollo (Acosta, 2011; Altmann, 2013; FLACSO, 2014). El enfoque campesinista, como enfoque analítico, ideología y proyecto político, tiende a conceptualizar el campesinado —como señala Phillip McMichael en su artículo del 2006— como un grupo intrínsecamente noble y virtuoso frente al capital o como el polo opuesto del capital. Para McMichael la nueva

---

6 Henry Bernstein establece la diferencia entre campesino y pequeño productor mercantil de la siguiente manera: “El campesino se vuelve un pequeño productor mercantil [...] cuando no puede reproducirse afuera de las relaciones y los procesos de la producción mercantil capitalista, cuando esas relaciones y procesos se vuelven las condiciones de existencia de la agricultura campesina y son internalizados en su organización y actividades.” (2003: 4). Bernstein sostiene que el cambio agrario no es un proceso lineal y que no hay nada inevitable en los procesos de descampesinización y que también hay agricultores que se encuentran entre la categoría de campesino y pequeño productor mercantil (2003: 14).

cuestión agraria del siglo XXI es una batalla entre LVC y los campesinos, como la principal fuerza de resistencia, en contra de la modernidad capitalista y el “desarrollo”. Esta manera de conceptualizar las luchas de movimientos campesinos e indígenas en términos de “posmodernismo de base” (*grassroots post-modernism*) o posdesarrollo es peculiar en el contexto de la historia ecuatoriana. El giro hacia a un discurso campesinista representa una discontinuidad con la historia de los movimientos indígenas y campesinos que presentaban sus demandas por la reforma agraria en términos modernos (sea liberales o marxistas), y exigían su incorporación a la sociedad y el Estado moderno (Coronel, 2011; Clark, 1998; Schaefer, 2009). La nueva ortodoxia pos-moderna de una parte de la literatura académica sobre la soberanía alimentaria no corresponde con la realidad de que muchas de las luchas campesinas contemporáneas. Estas tienen que ver más con la meta final de una participación viable como pequeño productor capitalista que con la resistencia al mercado o al capitalismo que las posiciones de “posmodernismo de base” y el buen vivir, por lo menos en términos conceptuales o puristas, asumen.

El marco del posdesarrollo que influyó secciones y artículos relacionados con temas agrarios de la constitución ecuatoriana del 2008, asume que la mayoría de campesinos hoy en día son anti-capitalistas. Esta presuposición contradice la realidad de muchas de las organizaciones nacionales afiliadas a LVC: “... para los movimientos campesinos su objeción no es el capitalismo en sí, sino la predominancia de las grandes empresas del agronegocio en los mercados contemporáneos...para muchos de los miembros de los movimientos afiliados con LVC su objetivo es solo establecerse en una mejor posición competitiva adentro del sistema capitalista existente” (Brass, 2015: 196). En ese sentido, la adopción de la soberanía alimentaria y el buen vivir están basada en concepciones esencialistas del campesino que confunden los impactos complejos del cambio agrario o las demandas de organizaciones para el mejoramiento de sus condiciones a través de una “reproducción ampliada” adentro del sistema capitalista existente (Jansen, 2015). Como analizo más adelante en la sección sobre el periodo 2006-2008 en Ecuador, las ONG y movimientos sociales rurales que promovieron el discurso de la soberanía alimentaria representaban una “comunidad epistémica” (Haas, 1992) que presionaba por la inclusión de la soberanía alimentaria como una responsabilidad del Estado y el buen vivir en la constitución del 2008. Mientras que la inclusión de estos conceptos en la constitución ha sido visto como una referencia internacional para LVC y la soberanía alimentaria, la constitución del 2008 y los conceptos campesinistas (como el buen vivir y la soberanía alimentaria) han sido criticados por

otros analistas por estar divorciados de las realidades del sector rural y la sociedad ecuatoriana actual (Viola, 2014; Sánchez-Parga, 2010). Adoptando esta misma crítica, sostengo que la adopción de estos conceptos en la constitución y su adaptación en las leyes secundarias fue más el resultado de la influencia política de la comunidad de ONG y líderes de los movimientos sociales durante la asamblea constituyente del 2008, y no necesariamente de las realidades o deseos del sector campesino que supuestamente representaban.

Mientras que los movimientos sociales rurales, y las ONG que les asesoraban, adoptaban un discurso campesinista, la principal demanda de estos movimientos era el retorno del Estado, en términos de inversión y regulación a favor a los pequeños productores, en el sector agrícola y el desarrollo rural, así como en los servicios públicos e inversión social: en general, pedían el fin del neoliberalismo (Silva, 2009). El hecho de que estas ONG y líderes de movimientos demandaban la inclusión de la soberanía alimentaria en la constitución es una prueba de que esperaban que el Estado tomaría medidas para fomentar la soberanía alimentaria, o que esperaban que surgiera un “Estado desarrollista” para la soberanía alimentaria. Siguiendo el esquema que propone la relación sinérgica entre sociedad-Estado en los estudios agrarios críticos (Borras, 2001; Fox, 1993; McKay et al., 2014), la esperanza en ese entonces era que el nuevo estado de la revolución ciudadana sería más permeable a estos movimientos y sus propuestas e ideas. Esta dinámica está bien resumida por McKay et al. (2014), quienes sostienen que “El Estado, por sí solo, no puede construir la soberanía alimentaria; pero la soberanía alimentaria tampoco puede ser construida por las comunidades “locales”, grupos o pueblos. Si la soberanía alimentaria se define como la capacidad de que las comunidades o pueblos “locales” puedan tener una voz en la definición, gestión y control de sus propios sistemas de producción y distribución de alimentos, entonces los esfuerzos estatales por fomentar la soberanía alimentaria implican algún grado de reforma estructural para distribuir poder, y que de esta forma se tenga la capacidad de ejercer esta autonomía local.” (1777). Aunque el giro posneoliberal en Ecuador ha implicado el “retorno del Estado” en el desarrollo rural, y más inversión en el sector agrícola (véase Carrión y Herrera, 2012), esto no ha reflejado la visión inicial y las intenciones de los actores que presionaron durante la Asamblea Constituyente del 2008 para la inclusión de la soberanía alimentaria en la nueva constitución.

Mientras que es indudable que la capacidad estatal mejoró durante la administración de Correa, esta capacidad no ha sido utilizada para la implementación de un modelo de desarrollo rural de tipo Vía Campesina. Debido al declive de los movimientos sociales

rurales, que había empezado antes de la elección Correa y se continuó después de esta, la correlación de fuerzas en el país no permitió una presión desde abajo hacia arriba que hubiera permitido lo que Evans (1995) llama “autonomía enmarcada” (*embedded autonomy*) entre los movimientos campesinos para la soberanía alimentaria y la burocracia estatal que amparara el fomento de la soberanía alimentaria. Hay excepciones a esta tendencia general, y hay ejemplos durante la última década en donde iniciativas con una orientación campesinista han contado con el apoyo estatal, y estos ejemplos se analizarán en la última sección de este capítulo. Sin embargo, por lo general, la mayoría de los programas y políticas implementados por el gobierno de Correa han sido influenciados más por el paradigma económico neo-desarrollista, cuya lógica ha sido el fomento del agronegocio y del capital nacional. Sin embargo, muchos pequeños productores “campesinos” se han visto también beneficiarios por este modelo, porque proveen la materia prima al sector agro-industrial nacional que refleja el hecho de que muchas de hecho se han convertido en pequeños productores mercantiles.

### **CAMBIO AGRARIO Y NEOLIBERALISMO EN EL ECUADOR: LA TRANSFORMACIÓN DEL ECUADOR RURAL ENTRE 1964-2006**

Es imposible entender el Ecuador contemporáneo sin entender el impacto y los legados del racismo colonial en la estructura agraria del país. Ecuador es uno de los varios países de América Latina con una población indígena significativa, y por eso ha sido caracterizado como un sistema con un “colonialismo interno” (Kay, 1989) por la persistencia de relaciones sociales coloniales en tiempos Republicanos, en las grandes propiedades agrícolas o *haciendas*. Mientras que el sistema de hacienda caracterizaba la estructura agraria en la sierra, la agricultura capitalista de plantaciones emergió en la costa ecuatoriana con el “boom cacaoero” que empezó a finales del siglo XIX. Las últimas haciendas se desmantelaron con la Ley de Reforma Agraria de 1964, implementada por el gobierno militar nacionalista de entonces. Un segundo gobierno militar nacional-popular implementó un programa de reforma agraria más radical en 1973. Mientras que estos dos procesos de reforma agraria crearon una clase de pequeños productores campesinos más numerosa, no hubo un cambio en la estructura y concentración de la tierra en el país (Barsky, 1984). Aunque hubo casos de expropiación y redistribución de la tierra en los 1960 y 1970, la mayoría de la distribución de tierra se hizo a través de la colonización de tierras públicas, particularmente en las provincias de la Amazonia y la Costa.

Los datos oficiales sobre la concentración de la tierra antes y después de la reforma agraria demuestran que solo hubo un cambio mar-

ginal en la tenencia de la tierra en el país. Por ejemplo, en 1954, antes de los procesos de reforma agraria, el coeficiente de Gini era 0,86, y en 2001 solo se había reducido a 0,80 (Martínez, 2014: 44). Debido a la irregularidad del proceso de reforma agraria en el Ecuador, hay una amplia variedad de agricultores en el país: desde campesinos en la sierra con muy poca tierra y poco acceso a recursos productivos por un lado, hasta “campesinos medios” y productores de gran escala agroexportadores por el otro lado. Como resultado de esa misma diversidad, la definición de agricultura familiar campesina (AFC) adoptada por la FAO y el Ministerio de Agricultura del Ecuador (MAGAP) cubre una diversidad de diferentes productores que no necesariamente compar-ten características demográficas o intereses económicos o políticos<sup>7</sup>.

El crecimiento del agronegocio moderno en el Ecuador, en particular por el lado de la producción agrícola, está vinculado a la decadencia del sistema de la hacienda y a la creación de una nueva clase de campesinos con poca tierra y poco acceso a recursos productivos, quienes se transforman en trabajadores asalariados en las nuevas operaciones agro-industriales (Martínez, 1984). La eliminación del sistema de la hacienda profundizó la integración de los campesinos en el mercado de trabajo rural y en las relaciones sociales capitalistas. Por ejemplo, la producción agro-industrial de brócoli y flores, que en ambos casos se concentra en la sierra, depende de la mano de obra de campesinos indígenas ex-huasipungueros<sup>8</sup> de las provincias serranas de Pichincha, Cotopaxi e Imbabura (Korovkin, 2005; Martínez, 2017). En otras partes del Ecuador, como en la provincia costeña de Los Ríos por ejemplo, el proceso de reforma agraria de los 1960 y 1970 ha sido revertido por procesos de reconcentración de la tierra a través de la constitución de grandes propiedades agroindustriales

---

7 El Ministerio de Agricultura (MAGAP) en Ecuador utiliza el término campesino como una categoría amplia que se refiere al número total de fincas, o Unidades Productivas Agrícolas (UPAs), que tienen ciertas características determinadas por el censo agropecuario del 2000. El MAGAP define la agricultura familiar campesina como cualquier UPA con menos de 5 hectáreas de terreno en la Sierra, menos de 20 hectáreas en la costa, y menos de 50 hectáreas en la región Amazónica (SENPLADES, 2014: 158). Basado en el Censo Agrícola del 2000, se estima que actualmente hay 3.034.440 campesinos en Ecuador con un promedio de 3,92 personas por hogar. Según los datos del censo del 2000, el 84,4% de las UPAs pertenecen a la agricultura familiar campesina, aunque solo representan el 20% de la tierra bajo cultivación en Ecuador. Esto significa que el otro 16,6% de las UPAs, que son clasificados como producción agro-industrial, utilizan el 80% de la tierra cultivable en el país (SENPLADES, 2014: 159).

8 Huasipungueros es una palabra quichua que se refiere a los trabajadores peones que trabajaban y vivían dentro de las haciendas en Ecuador antes de la reforma agraria del siglo XX.

(Cueva et al., 2008). Esta reconcentración de la tierra está asociada en particular con la producción de “cultivos flexibles” (*flex crops*) como la palma, la soya y el maíz, y productos de exportación como el banano (Martínez, 2014: 50).

Los procesos de cambio agrario de estas décadas y la expansión de la producción agro-industrial moderna fueron fomentados por medidas de ajuste estructural como la nueva Ley de Desarrollo Agrario en 1994, que tenía una orientación neoliberal y reemplazaba el marco legislativo de la reforma agraria e inversiones públicas que favorecían a los campesinos durante los 1960 y los 1970. Campesinos con poca tierra no podían vivir solo de la agricultura y en varias regiones del país empezaron a trabajar como asalariados en operaciones agro-industriales o migraron a áreas urbanas o incluso a otros países. Por el lado del agronegocio especializado en la comercialización y la distribución, hubo una acelerada integración vertical de las compañías agro-industriales. La creciente integración vertical hizo que esas compañías nacionales, en particular las que se expandieron en la venta por menor a través de supermercados, se transformaron en algunas de las compañías más grandes, más rentables y con mayor capital del país (ISIP, 2015). En contraste con esta expansión del agronegocio, hubo también un crecimiento modesto de las iniciativas de la economía solidaria, la economía campesina de la agricultura orgánica y de la agroecología, a través de programas implementados principalmente por ONG nacionales e internacionales (Bebbington, 1997). En este fenómeno se puede ubicar a iniciativas como las ferias solidarias y de producción agroecológica, las canastas del productor-consumidor y la certificación del comercio justo y de la producción orgánica. Manuel Chiriboga (2014) sostiene que esas experiencias de economía social y comercialización asociativa campesina eran los modelos alternativos que inspiraron la visión de la agricultura y el desarrollo rural institucionalizado en la constitución del 2008, con la incorporación de los conceptos del buen vivir y la soberanía alimentaria. Sin embargo, en comparación con el crecimiento del agronegocio, la expansión de estas iniciativas alternativas fue muy marginal.

### **EL AUJE Y EL DECLIVE DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES RURALES EN EL PERIODO NEOLIBERAL EN EL ECUADOR**

El auge del movimiento indígena y de la organización social rural en el Ecuador empezó con el proceso de “comunalización” o la creación de comunidades indígenas legalmente constituidas en los principios del siglo XX con la crisis del sistema de las haciendas y el “poder gamonal” (Coronel, 2011). Este proceso empezó con luchas por la tierra y en contra de las haciendas y el poder gamonal, que culminaron con

la adopción de la Ley de Comunas en 1937 y después con la creación de asociaciones y cooperativas campesinas con los procesos de reforma agraria de los 1960 y 1970. Esos procesos luego culminaron con la creación de organizaciones sociales nacionales como la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN) y la CONAIE (Lucero, 2003). Es difícil caracterizar las organizaciones sociales rurales en Ecuador, en todas sus variantes legales (comunidades, comunas, juntas de riego, cooperativas o asociaciones agrícolas), como parte de la sociedad civil en el sentido en que el concepto es definido en Occidente. En cambio, algunos académicos han visto estas organizaciones como una extensión del aparato estatal, que rempazan al Estado en lo que este no puede hacer. Aunque formalmente son organizaciones privadas, y en ese sentido forman parte de la sociedad civil, en realidad son parte de lo que el antropólogo Rudi Colloredo-Mansfeld denomina un “estatismo vernáculo” (2007).

La paradoja del “estatismo vernáculo” es que con el fin de la reforma agraria y de los programas estatales de desarrollo rural, esas organizaciones asumieron un nuevo papel central en la implementación y gestión de los programas de desarrollo rural financiados por la cooperación internacional en este periodo (Bretón, 2008; Martínez, 2006; Petras y Veltmeyer, 2005). La incorporación de estas organizaciones y su asociación con la cooperación internacional y las ONG coincidió con la creciente politización de estas organizaciones en la movilización y política electoral, ya que muchos de los programas de cooperación de este periodo fomentaron esas actividades como parte del empoderamiento, la participación y el fortalecimiento de la sociedad civil. La emergencia del discurso y del proyecto de la soberanía alimentaria en Ecuador se debió, por lo menos en parte, a la influencia de la cooperación internacional y las ONG que financiaban las actividades políticas de los movimientos sociales rurales (Bebbington, 1997: 124; Giunta, 2014: 1209). La CONAIE y otras organizaciones sociales populares de izquierda formaron un nuevo partido político en 1996, el cual ganó el 20% del voto popular en las elecciones de 1996 y formó gobiernos al nivel municipal y provincial en algunas partes del país. Mientras que el movimiento indígena y la CONAIE se volvieron el “núcleo duro de la oposición política” (Van Cott, 2005: 100) durante el periodo neoliberal, todo esto ocurrió durante un periodo en el que eran beneficiarios de la cooperación para el desarrollo. Esto seguramente los fortaleció para participar más en la política electoral, ya que esto fue un enfoque central de muchos proyectos de cooperación durante ese periodo.

En retrospectiva parece que un movimiento social con raíces en las organizaciones territoriales y comunales se transformó en un pri-

mer tiempo en una parte de la burocracia estatal neoliberal a través de la creación de instituciones “neo-corporatistas”, como eran la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DNEIB) y el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) (Chartock, 2013). En un segundo tiempo, de ser un movimiento nacional, la CONAIE se transformó en un partido político con la creación de Pachakutik en 1996. Este tuvo su auge en los noventa y entró en crisis con su participación en el gobierno de Lucio Gutiérrez (Sánchez-Parga, 2010). Sostengo que esta evolución del movimiento indígena tuvo un impacto negativo sobre la capacidad de movilización del propio movimiento, aunque lograron controlar espacios adentro del Estado debido a la compatibilidad del discurso étnico de la CONAIE con el “multiculturalismo neoliberal” de ese entonces (Bowen, 2011; Hale, 2002). Sin embargo, este surgimiento étnico coincidió con un proceso profundo de cambio agrario adentro de las comunidades indígenas, que se puede calificar como un proceso de descampesinización (Bretón, 2008). Estos cambios sociales crearon las condiciones para una distancia cada vez más grande entre el discurso y las posiciones de los líderes indígenas con las realidades cotidianas de las bases. Mientras que los líderes nacionales de las organizaciones campesinas e indígenas se involucraban más en actividades de presión política —a través de la Mesa Agraria, por ejemplo—, y en la lucha por el poder a través de elecciones locales y nacionales, la relación entre las comunidades y los líderes nacionales se deterioraba según adoptaban posiciones y discursos más campesino-esencialistas que no correspondían con los problemas más puntuales y cotidianos de las bases (véase Sánchez-Parga, 2010). Varios análisis de ese periodo han concluido que la creación de Pachakutik y lo que José Sánchez-Parga ha denominado la “ruta de la comunidad al partido” debilitó y fracturó al movimiento indígena y su poder de movilización social de largo plazo (ver Novo Martínez, 2014; Sánchez-Parga, 2010; Zamosc, 2007).

Se podría decir que el declive de la CONAIE empezó en enero del 2000, cuando los líderes de la organización apoyaron un golpe de Estado en contra de la administración de Jamil Mahuad, el gobierno que había ejecutado las medidas económicas de la dolarización de la economía en 1999. El apoyo de Pachakutik y la CONAIE al líder del golpe de Estado, el militar Coronel Lucio Gutiérrez ha sido caracterizado con el principio del declive del movimiento indígena. La alianza con Gutiérrez y participación de Pachakutik en su gobierno subsiguiente sirvió para fracturar, debilitar y desprestigiar la credibilidad del movimiento indígena porque los líderes de Pachakutik siguieron apoyando al gobierno de Gutiérrez, a pesar que este traicionara su manifes-

to electoral. La división en el movimiento indígena, causada por el gobierno de Gutiérrez, dejó el movimiento muy debilitado cuando transcurrió la Rebelión de los Forajidos (clases populares y medias de Quito) y se destituyó a Gutiérrez del poder en 2005. La fuerza del Movimiento de los Forajidos fue decisiva en la rebelión contra Gutiérrez, y después algunos personajes claves de ese movimiento apoyaron la candidatura de Rafael Correa en las elecciones de 2006. Por primera vez en las dos décadas de inestabilidad política en el país, no fue el movimiento indígena el que lideró la rebelión contra las medidas neoliberales implementadas por el gobierno de Gutiérrez. Ello es importante para entender la correlación de fuerzas durante el gobierno de Correa, en el que el movimiento indígena y campesino no tenía la fuerza que tuvo antes cuando sí influyó en otros actores políticos.

### **LA ELECCIÓN DEL GOBIERNO DE CORREA Y LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DEL 2008**

Rafael Correa ganó las elecciones de 2006 con un manifiesto electoral que se basó en el discurso político y las propuestas de los movimientos sociales anti-neoliberales como la CONAIE, y en particular su propuesta por una asamblea constituyente para la elaboración de una nueva constitución (Collins, 2014). Correa se perfiló ante la ciudadanía cuando sirvió como Ministro de Economía en el gobierno de transición de Alfredo Palacio, después de la destitución de Gutiérrez en 2005-2006, en el cual le tocó renegociar algunos contratos con petroleras extranjeras para subir la tasa de regalía. El carácter populista y anti-sistémico estuvo presente desde la campaña presidencial del 2006, por lo que la descripción del Correísmo como una especie de “populismo tecnocrático” (De la Torre, 2013) describe bien las características del grupo de políticos e intelectuales que rodeaban a Correa en la primera campaña. Como sostiene Jennifer Collins (2014), aunque el manifiesto de Alianza PAIS se construyó sobre la retórica y ethos anti-neoliberal del movimiento indígena, CONAIE y Pachakutik rechazaron la invitación de Correa de aliarse con la coalición política de Alianza PAIS en 2006. En las elecciones presidenciales lanzaron su propio candidato, Luis Macas, quien obtuvo apenas el 2,19% del voto popular, lo que no tiene comparación con el 20% que el candidato del partido obtuvo en las elecciones del 1996.

Desde la campaña del 2006, el mensaje y proyecto del Correísmo ha sido consistente: revertir el modelo neoliberal y establecer un modelo de desarrollo económico neo-estructuralista con un sector estatal más fuerte y con mayor inversión social (Correa 2009; Ramírez, 2015). Sin embargo, el movimiento político de Alianza PAIS incluía a muchos actores y líderes que venían de la izquierda, de los movimien-

tos sociales y de las ONG, lo que Pablo Andrade llama la izquierda “movimientista” (2015: 77). Este sector tenía una influencia significativa sobre la dirección del partido en el periodo 2006-2008. Mientras que Correa era más o menos un desconocido cuando se lanzó por la presidencia en el 2006, el apoyo de partidos y grupos de izquierda y de la FENOCIN, la principal organización campesina afiliada a LVC en el Ecuador, le ayudó a ganar la presidencia en la segunda vuelta. Alianza PAIS se auto-declaró como un movimiento político y no como un partido político, y por eso no lanzó candidatos al congreso. Correa llegó al poder con pocos aliados en el congreso, o sea como “un presidente sin un partido”. En el primer año de su gobierno, Pachakutik y el Movimiento Popular Democrático (MPD), dos partidos de izquierda que no apoyaron a Correa, le dieron respaldo en el congreso en temas puntuales.

Es importante contextualizar los “orígenes políticos” (Clark, 2016: 192) de la institucionalización de la soberanía alimentaria en el Ecuador y también el buen vivir en la constitución del 2008 para tener una buena comprensión del fenómeno. La incorporación de la soberanía alimentaria en la constitución del 2008 fue el resultado de las negociaciones y alianzas dentro de la coalición política de Alianza PAIS, y en particular, de la influencia de la izquierda “movimientista” sobre esta coalición inicial. Todas las organizaciones que formaron parte de la Mesa Agraria y que habían adoptado el discurso de la soberanía alimentaria, firmaron un pacto con Alianza PAIS y apoyaron a su campaña de 2006. La Mesa Agraria se movilizó para el voto del “sí” a una asamblea constituyente en el referéndum sobre la misma en 2007, y utilizó sus recursos para la campaña del “sí” (Giunta, 2014: 1212). Después de la victoria del “sí”, dos de los líderes de las Federaciones de organizaciones sociales rurales afiliados a la Mesa Agraria (Pedro de la Cruz el entonces presidente de la FENOCIN y Guillermo Touma) fueron elegidos como delegados para la asamblea constituyente por Alianza PAIS.

La asamblea constituyente fue un proceso con una amplia participación de los movimientos del sector campesino e indígena, y sus propuestas y visión de una agricultura y un desarrollo rural de tipo vía campesina tuvieron un impacto significativo sobre el contenido de la nueva constitución (Becker, 2011). El papel de Alberto Acosta como presidente de la asamblea constituyente también es un factor explicativo muy significativo para entender el contenido campesinista de la nueva constitución. La inclusión de la soberanía alimentaria fue el resultado de la presión e incidencia de dos grupos durante la asamblea constituyente, siendo la FENOCIN y el Colectivo Agroecológico

del Ecuador (el Colectivo)<sup>9</sup> los más influyentes. Juntos, estos grupos representaban la comunidad epistémica detrás de los artículos de la constitución relacionados con temas agrarios y el desarrollo rural. El Colectivo Agroecológico se formó en 2005 y su enfoque principal es la promoción de la agricultura agroecológica, pero es partidario del discurso de la soberanía alimentaria. Algunos activistas del Colectivo Agroecológico se involucraron, más tarde, como representantes en el consejo estatal encargado de preparar las propuestas de leyes secundarias a la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (LORSA) del 2009, y de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA) (véase Peña, 2015). Sin embargo, es importante enfatizar la diferencia entre el Colectivo Agroecológico y el movimiento indígena del Ecuador en los años noventa. La mayoría de líderes del Colectivo son agrónomos de clase media que promueven la agroecología, y profesionales de ONG que tienen un compromiso con la agricultura campesina, pero no representan a los campesinos como la CONAIE y la FENOCIN los representaban en la época neoliberal, cuando tenían más poder de convocatoria.

La asamblea constituyente y el contenido progresista de la nueva constitución seguramente son logros que fueron posibles gracias a los movimientos populares anti-neoliberales de los 1990 y principios del 2000, pero también representaron un momento de clausura para estos mismos movimientos, ya que se institucionalizaron todas sus propuestas (Becker, 2011). Desde 2009 en adelante, hubo varias rupturas entre el gobierno de Correa y movimientos como la CONAIE que apoyaron a Alianza PAIS durante la asamblea. Incluso políticos de Alianza PAIS cercanos a los movimientos sociales se salieron del partido. La salida de Alberto Acosta fue una ruptura significativa, porque como presidente de la asamblea constituyente fue responsable por el espacio que se le había dado a la izquierda movimentista y la centralidad del concepto del buen vivir en la nueva constitución. Desde la

---

9 Arce et al. describen al Colectivo Agroecológico como una organización constituida por "...organizaciones involucradas en el avance de los intereses de los consumidores, como la ONG nacional Utopía y el programa 'Canastas Comunitarias de Alimentos', grupos de compra, algunos chefs, una red de restaurantes y con el tiempo miembros del creciente *Movimiento de Economía Social y Solidaria del Ecuador* (MESSE)... el grupo también incluía pueblos indígenas y mestizos afines con las metas del Colectivo, ecuatorianos y extranjeros trabajando sobre el tema, científicos, y servidores públicos" (2015: 126). De esta descripción está claro que el Colectivo es un movimiento muy distinto a los movimientos sociales rurales tradicionales como la FENOCIN y la CONAIE, que son Federaciones constituidas por comunidades indígenas y campesinas locales y en ese sentido tienen una base social más homogénea.

asamblea constituyente, el discurso del buen vivir, influido por ideas del posdesarrollo, se ha mantenido pero no ha sido más que un significativo vacío en el sentido laclauiano para el proyecto neo-desarrollista del Correísmo (Andrade, 2015: 76; Walsh, 2010). Por ejemplo, a pesar de la retórica poscapitalista del buen vivir, Esteban Nicholls sostiene que el proyecto del Correísmo es un “neodesarrollismo modernizante” y destaca que “este neodesarrollismo es definido por elementos del discurso del desarrollo clásico, que la constitución del 2008 rechaza nominalmente (2014: 104). En este sentido, ha habido una incompatibilidad entre aspectos de la constitución del 2008 y las políticas económicas adoptadas por el gobierno de Correa.

### **EL ESTADO CORREÍSTA Y ALIANZA PAIS**

Desde que Jorge Glas asumió la vicepresidencia en 2013, su oficina encabezó las iniciativas del gobierno para el cambio de la matriz productiva, y en particular la expansión de las actividades de valor agregado en el sector agro-industrial, como parte de su proyecto de desarrollar el mercado interno y los sectores secundarios y terciarios de la economía. Este proyecto neo-desarrollista se volvió una de las prioridades preeminentes del gobierno de Correa en el periodo 2013-2017. Mientras que algunos políticos dentro de Alianza PAIS siguen apoyando las ideas campesinistas promovidas por la izquierda movimientista, el paradigma neo-desarrollista ha sido el dominante dentro del partido (Andrade, 2015). Varios politólogos sostienen que ha habido un mejoramiento en la capacidad del Estado ecuatoriano y que este tiene claras características neo-desarrollistas (Andrade, 2015; Bowen, 2015; Nicholls, 2014). Esta orientación neo-estructuralista en la política económica, y las grandes inversiones públicas y sociales durante el gobierno, son las que permiten caracterizar el Estado Correísta como un Estado neo-desarrollista.

El giro post-neoliberal en Ecuador ha revertido las políticas de descentralización del periodo neoliberal, y durante el gobierno de Correa el país vivió a un proceso de recentralización de muchas competencias y servicios públicos bajo el modelo neo-desarrollista (Eaton, 2014; Muñoz, 2008). El aumento de los ingresos fiscales del gobierno central por los incrementos de impuestos y regalías sobre el petróleo y otros recursos naturales, está al centro de ese proceso<sup>10</sup>. El aumento de los recursos públicos permitió un incremento significativo en las inversiones en infraestructura pública y en las políticas sociales en el

---

10 Los ingresos estatales de las regalías del petróleo aumentaron seis veces desde el 2006 hasta el 2012, pasando de US\$ 1.519.200.000 a US\$ 6.085.600.000 en ese periodo (Dávalos, 2013: 194).

país. Por ejemplo, el gasto social como porcentaje del PIB se incrementó del 6,1% en 2006 al 14,7% en 2011 (Dávalos, 2013: 192). Además, el gobierno ha implementado varias políticas y programas para favorecer a la industria nacional, en los que la producción y la transformación de alimentos han sido sectores privilegiados en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017 (Andrade, 2015: 39).

La orientación neo-desarrollista del gobierno y la recentralización del poder en muchas competencias del Estado permiten explicar cómo Alianza PAIS se constituyó en “partido de gobierno” al gobernar el Ecuador. La ventaja de ser un partido de gobierno mientras se estaba consolidando como partido político explica por qué el partido ha sido exitoso en la incorporación de políticos tanto de izquierda como de centro y de centro-derecha, y se ha constituido en un partido multi-clasista. Mientras que algunos de los miembros fundadores de Alianza PAIS abandonaron el partido después de la asamblea constituyente, la mayor parte de la izquierda ecuatoriana, incluyendo el Partido Comunista Ecuatoriano (PCE) y el Partido Socialista Ecuatoriano (PSE), continuaron respaldando al gobierno en el bloque parlamentario de Alianza PAIS. A pesar de críticas puntuales al gobierno, los movimientos sociales rurales como la FENOCIN y la FENACLE también continuaron dando su apoyo a Alianza PAIS durante las elecciones de 2009, 2013 y 2017. Mientras que la mayoría de los ministros y líderes del partido provenían de partidos y tradiciones políticas de izquierda, el pragmatismo político del partido ha permitido incorporar a caciques políticos tradicionales, en particular en las provincias de la costa. En las provincias de Manabí, El Oro, Los Ríos y Guayas, antes de aliarse con Correa y Alianza PAIS, los líderes provinciales eran de partidos de derecha como el Partido Social Cristiano (PSC) o el populista Partido Roldosista Ecuatoriana (PRE).

Hay miembros en el bloque de Alianza PAIS en la asamblea nacional que venían de los movimientos campesinos o que trabajaron con ONG partidarias del desarrollo rural campesinista y avanzaron en la visión de tipo vía campesina antes de entrar en la política y en Alianza PAIS<sup>11</sup>. Sin embargo, la participación de estos líderes dentro

---

11 Este grupo dentro de Alianza PAIS incluye a Pedro de la Cruz, presidente de la FENOCIN, quien fue elegido como asambleísta en la asamblea constituyente del 2008, y después fue diputado nacional por Alianza PAIS por Imbabura en las elecciones del 2009, y en 2013 como representante de Ecuador en el Parlamento Andino. Ramiro Vela, quien fue ex-presidente de la Corporación Ecuatoriana de Productores Biológicos (PROBIO) y presidente de una junta de riego en la provincia de Cotopaxi, fue diputado de Alianza PAIS por la provincia de Cotopaxi. Ervia Ponce, una productora campesina y dirigente de organizaciones agro-ecológicas de la provincia de Azuay también fue diputada alterna por Alianza PAIS. Jorge Loor, ex-presidente

de Alianza PAIS no ha tenido un mayor impacto sobre la dirección del gobierno en sus ejes conductores de política agraria y de desarrollo rural. El movimiento indígena está más dividido que nunca actualmente, con algunos líderes y sectores a favor de Alianza PAIS, por un lado; y el liderazgo oficial de la CONAIE en contra el gobierno de Correa, por otro lado. Mientras que los congresistas y líderes de Pachakutik a nivel nacional se han unido con los partidos de la oposición en contra del bloque de Alianza PAIS, a nivel regional y local sus posiciones son mucho más variadas. En dos de las provincias más indígenas de la sierra, Imbabura y Chimborazo, políticos con gran trayectoria de Pachakutik se unieron a Alianza PAIS y fueron nombrados por el partido a varios niveles de gobiernos locales. Además, como el presidente Correa nombró a varios líderes indígenas como embajadores o en otros puestos públicos, esto sembró más división en un movimiento que ya estaba muy fracturado después de la coalición con el gobierno de Lucio Gutiérrez (véase Becker, 2012). En enero del 2017, algunos dirigentes de la CONAIE interrumpieron una reunión en la sede de Pachakutik entre los líderes de Pachakutik y algunos políticos de derecha, en la cual querían formar una alianza en contra de Alianza PAIS en las elecciones nacionales, demostrando la división dentro del movimiento indígena actual.

Por otro lado, hay políticos adentro del gobierno de Correa que tienen vínculos con el agronegocio. Jorge Glas, vicepresidente de 2013-2017, ha cultivado vínculos con el agronegocio nacional para la implementación de su proyecto de transformación de matriz productiva, el cual se aceleró durante el periodo 2013-2017. Quizás el político con más vínculos con el agronegocio en el gobierno de Correa fue Nathalie Cely, quien fuera ministra de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad en el gobierno y embajadora de Ecuador en Washington, hasta que renunció a su puesto en octubre del 2015. Antes de su participación en el gobierno de Correa, Cely trabajaba en proyectos con el Banco Interamericano de Desarrollo para promover el modelo de los negocios inclusivos en Ecuador, que es esencialmente un modelo de agricultura bajo contrato en el que pequeños productores abastecen al sector agro-industrial nacional (Hernández et al., 2007). En su posición como ministra en el gobierno de Correa, Cely ayudó a facilitar la creación de un departamento dentro del MAGAP llamado

---

de la Unión Provincial de Organizaciones Campesinas de Manabí (UPOCAM), históricamente una organización muy importante en la provincia de Manabí, también fue diputado alterno por Alianza PAIS. Ángel Rivero Doguer fue el presidente de la Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales, Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador (FENACLE) que representa a trabajadores rurales de trabajadores agro-industriales de la costa ecuatoriana y algunas organizaciones campesinas.

el Programa de Negocios Inclusivos Rurales (PRONERI), que vincula a pequeños productores con contratos regulados por el MAGAP entre los productores y las agro-industrias nacionales. Compañías nacionales como la Procesadora Nacional de Alimentos (PRONACA) y La Favorita, han sido algunos de los principales beneficiarios de este programa y el PRONERI ha sido uno de los programas emblemáticos del gobierno para el desarrollo rural.

### **AGRO-NEGOCIOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

El sector agro-industrial nacional ha sido uno de los principales beneficiarios del incremento del poder adquisitivo de las clases medias y populares durante la revolución ciudadana que ha sido resultado de las políticas redistributivas y Keynesianas del gobierno de Correa<sup>12</sup>. El agronegocio nacional en Ecuador se divide en empresas que están involucradas en la producción agrícola y otras que se dedican al procesamiento, la distribución y la comercialización, con algunos casos de acelerada integración vertical de todas estas actividades. Las principales compañías nacionales que están involucradas en el procesamiento y comercialización de alimentos son los siguientes: PRONACA, Corporación La Favorita y El Rosado son las más grandes y Tienda Industriales Asociadas (TIA) y Mega Santa María se enfocan al mercado de los consumidores de menores ingresos (ISIP, 2015: 18). Un cable de la embajada de los Estados Unidos en Quito del 2008 mencionó que estas cadenas de supermercados son algunas de las más grandes y rentables en el país y son manejadas por poderosas familias que podrían ser una fuente de oposición a las políticas de nacionalistas y de izquierda del gobierno de Correa (Wikileaks, 2008).

Mientras que el gobierno de Correa no ha amenazado a los intereses económicos del agronegocio directamente a través de expropiaciones de bienes o propiedad como ha pasado en el caso de Venezuela, se han implementado nuevas regulaciones en temas laborales y ambientales y esto puede indicar un cierto grado de autonomía estatal frente al agronegocio. El modelo de los negocios inclusivos y del PRONERI es un ejemplo emblemático de la orientación neodesarrollista del Correísmo, que favorece la incorporación de la agricultura campesina dentro de cadenas de valor de la agro-industria nacional a través de políticas de la substitución de importaciones. Mientras que la meta principal del modelo de los negocios inclusivos es garantizar precios estables y acceso a mercados a los pequeños

---

12 Por ejemplo, las ventas anuales de La Favorita se han incrementado sustancialmente sobre la década anterior; de US\$ 483.973.320 en 2006 hasta US\$ 1.619.882.000 en 2012 (ISIP, 2015: 104).

productores, el programa también abastece a la agro-industria nacional con la producción de los pequeños productores. Críticos del modelo de los negocios inclusivos sostienen que es un modelo que subordina la producción campesina al agronegocio (Breilh, 2011) y que representa una forma de “acaparamiento indirecta de tierras” porque facilita la producción de monocultivos para la agro-industria nacional (Yumbla, 2011: 120). Por otro lado, es un programa que ha tenido un impacto importante en el mejoramiento de precios que reciben los productores campesinos aunque a su vez los vuelve más dependientes de la producción de monocultivos.

Una proyección del año 2013 de la inversión destinada a programas del MAGAP para la transformación de la matriz productiva fue estimada en US\$ 1.583.133.825 por proyectos multi-anales (MAGAP, 2013: 11). En su discurso oficial y pronunciamientos políticos, el gobierno identifica cualquier aumento en la producción nacional y en la productividad con la soberanía alimentaria. Por ejemplo, el gobierno describe sus esfuerzos para lograr la soberanía alimentaria nacional con el Plan Maíz que busca incrementar la producción de maíz amarillo para la agro-industria nacional. En 2014 Ecuador logró ser autosuficiente o soberanía alimentaria nacional en la producción del maíz amarillo para el consumo nacional; significando que ya no tendría que importar dicho producto. Esto ha significado un cambio dramático en comparación al 2007 cuando la mitad del maíz amarillo, utilizado principalmente en la producción de alimentos balanceados para la crianza de animales, provenía de otros países. El gobierno ha implementado programas parecidos para la producción nacional de soya, canola, la palma africana y caña de azúcar, en algunos casos para la producción de biocombustibles que también han contribuido a la sustitución de importaciones (MAGAP, 2015a). La meta de estos programas ha sido el mejoramiento de la productividad nacional a través de tecnologías agrícolas convencionales y han sido acompañados por una expansión del crédito para la producción agrícola a través del Banco Nacional de Fomento (BNF)<sup>13</sup>. Todas estas iniciativas fueron orientadas hacia los productores campesinos medios y en ese sentido representan un intento de combinar los objetivos políticos del gobierno de fomentar un modelo de desarrollo rural a favor de la agricultura campesina con los objetivos del neodesarrollismo (en particular la sustitución de importaciones y el fomento de la producción nacional que además son metas centrales de la soberanía alimentaria).

---

13 En el 2005, antes de la elección del gobierno de Correa, el BNF prestaba US\$ 176.187.218 a 49.191 clientes y en 2012 esta figura subió a US\$ 525.454.061 en préstamos a 220.192 clientes (BNF, 2013).

Mientras que muchas de las iniciativas de políticas públicas y subsidios han sido focalizadas en el sector doméstico y en la producción para los mercados internos; también se han implementado políticas que fomentan la producción para los mercados de exportación. Esto es debido a la necesidad de generar ingresos nacionales a través de la exportación agrícola en el contexto de una economía dolarizada. Uno de los programas más ambiciosos para el fomento de la producción para productos tradicionales de exportación es el Programa de Reactivación de Cacao y Café del MAGAP. Aunque en este caso, estos son productos de exportación tradicional del país, la productividad de los dos ha ido disminuyendo en las últimas décadas, en particular en el caso de la producción del café. La inversión en el sector cafetalero a través del Proyecto de Reactivación de la Caficultura solo fue de \$60.519.647 USD 2012-2021 (MAGAP, 2012: 6)<sup>14</sup>. El MAGAP describe este programa en términos de las metas simultáneas de incrementar la productividad agrícola del sector campesino y de sustituir importaciones para el abastecimiento de las agro-industrias nacionales. La primera meta se cumple mediante el incremento de la producción y productividad de café arábica de calidad y alto valor para el mercado nacional y por la exportación. La segunda meta se cumple reemplazando el café robusta que las agro-industrias importan de Vietnam y Brasil para procesarlo en café soluble con producción nacional (MAGAP, 2012). Este programa beneficia principalmente a pequeños productores campesinos, puesto que 80% de los cacaoteros y 93% de los cafetaleros son campesinos según la definición de campesino utilizado por el gobierno ecuatoriano (SENPLADES, 2014: 159). El estudio de Tom Henderson (2015) sobre productores campesinos de cacao miembros de la FENOCIN en la provincia de Los Ríos, El Oro y Esmeraldas, concluye que estas organizaciones estuvieron muy a favor del gobierno y sus políticas públicas por el sector cacaotero.

Los intereses del gobierno de Correa y de las compañías agro-industriales de comercialización al por menor (los supermercados) parecen ser compatibles más que contrarios. El sector de la comercialización se ha benefició de un “boom” económico durante la primera década de la revolución ciudadana. El sector es dominado por algunas grandes empresas incluyendo a SuperMaxi, Santa María y Mi Comisariato, compañías que pertenecen a algunas de las familias más ricas del país (ISIP, 2015; Wikileaks, 2008). Esas compañías han

---

14 Según datos del MAGAP en 1989 había 500.681 ha de café en producción en el país y una cosecha de 127.120 toneladas métricas cosechadas. En 2012, esta figura bajó a solo 194.896 ha en producción y a una cosecha anual de solo 23.125 toneladas métricas (MAGAP, 2012: 12).

venido controlando un porcentaje cada vez más significativo del mercado nacional de comercialización al por menor. El procesamiento de alimentos ha sido uno de las actividades industriales que más ha crecido durante la primera década de la revolución ciudadana y en 2015 representaba 45% de la producción manufacturera del país (ISIP, 2015: 14). El sector del procesamiento de alimentos se ha duplicado desde que el gobierno de Correa fue electo en 2006 y la producción se ha duplicado cada año. Las actividades asociadas con el valor agregado incrementaron de 1.849.040.000 mil millones de dólares en 2006 a 3.315.750.000 mil millones de dólares en 2011 (ISIP, 2015: 14). Es probable que haya una relación causal entre las políticas redistributivas de la revolución ciudadana y el creciente del poder adquisitivo de la población que se beneficiaba del crecimiento del sector agro-industrial durante la última década, pero eso habría que profundizar con un análisis puntual sobre ese tema.

### **TRABAJADORES ASALARIADOS RURALES Y CONDICIONES DE TRABAJO**

Uno de los compromisos que el gobierno de Correa hizo cuando llegó al poder fue de terminar con una práctica de sub-contratación laboral (la tercerización) en el país. Este cambio también fue institucionalizado en la constitución del 2008 y después en varias leyes laborales. En esta área el gobierno sí cumplió con sus compromisos iniciales. El salario mínimo se duplicó durante el gobierno de Correa y en 2017 alcanzó a \$310 USD por mes. Algunos estudios recientes sobre las condiciones de trabajo en el sector agro-industrial evidenciaron la formalización de los contratos de trabajo, cumplimiento con contratos laborales y la expansión en la cobertura de más trabajadores por el sistema de seguridad social nacional a través del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (Brassel, 2011: 98-99, 107). Aunque el gobierno no ha expropiado propiedad o tierra del sector agronegocio, la percepción del capital agrario tampoco ha sido favorable al gobierno de Correa, debido a la mayor aplicación de leyes laborales y ambientales. Por ejemplo, en la investigación realizada por Benjamín Brisbois (2014) sobre la industria bananera en la provincia costera de El Oro, los dueños de plantaciones de banano estuvieron en contra de las medidas del gobierno de Correa en cuanto a la aplicación de leyes laborales y ambientales y la mayor reglamentación en las áreas de salud y de seguridad laboral.

Por otro lado algunos analistas han criticado el gobierno de Correa por las divisiones que se han generado dentro del movimiento laboral en el país y por sus agresiones contra sindicatos como la Unión Nacional de Educadores (UNE). Observadores críticos sostienen que

el gobierno ha dividido más aun el movimiento sindical con la creación de nuevas agremiaciones sindicales afiliadas a Alianza PAIS. En un país en el cual solo el 3% de la fuerza de trabajo es sindicalizada, existen actualmente nueve federaciones laborales nacionales, algunas a favor de la revolución ciudadana y otras en contra. Esto demuestra la fragmentación y disfuncionalidad del movimiento sindical en el país (Montufar, 2015: 18-19). Existe también una posible tensión entre el mejoramiento de las condiciones de trabajo en las empresas agro-industriales y la propuesta por una soberanía alimentaria de tipo vía campesina. Muchos trabajadores asalariados son campesinos con poca tierra que no pueden sostenerse únicamente de la agricultura y por esto tienen que trabajar para el agronegocio y en ese sentido tienen un interés puntual en la expansión de la agro-industria. Como sostienen Latorre et al. (2015: 65) en su análisis de los conflictos ambientales en el Ecuador, organizaciones sindicales rurales como el FFENACLE, que representan a los trabajadores rurales, no están insistiendo políticamente en la expropiación de las agro-industrias pero a favor de la formalización de los contratos laborales y por mejoras en las condiciones de trabajo dentro del sistema existente.

## **REFORMA AGRARIA Y TIERRAS**

Empezando en 2009, el gobierno de Correa empezó con la implementación de un programa de reforma agraria a través de la formalización y redistribución de la tierra llamado el Plan Tierras. Este estuvo acompañado por otros programas que tenía el objetivo de formalizar las tierras sin escrituras oficiales, incluyendo las tierras comunales de organizaciones indígenas y campesinas. La meta original del Plan Tierras era de reducir el índice de GINI nacional en la distribución de la tierra de 0,81 a 0,70 mediante la redistribución de 2.500.000 hectáreas a minifundistas (Chriboga y Wallace, 2010: 14). Un documento del gobierno del 2015 sobre los impactos del Plan Tierras y otras iniciativas por la formalización de escrituras señala que desde la implementación de estos programas en 2010, se ha realizado la titulación o legalización de 314.625 escrituras (MAGAP, 2015c). Según el MAGAP, el gobierno ha distribuido 114.500 hectáreas de tierra a pequeños productores campesinos y se ha titulado o entregado 897.000 hectáreas a comunidades indígenas, comunas o nacionalidades, principalmente en las provincias amazónicas (MAGAP, 2015c.). En los primeros meses del 2016, el gobierno aprobó una nueva ley de tierras, la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, después de pre-consultas legislativas con organizaciones rurales en todo el país. Aunque la versión aprobada de la ley fue criticada por dirigentes de la CONAIE, fue apoyada por la FENOCIN y la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI).

En su análisis sobre reforma agraria durante el gobierno de Correa, Luciano Martínez apunta a la desmovilización de los movimientos sociales rurales y las divisiones internas en estos movimientos como las razones principales que explica porque no se ha cumplido con los objetivos y metas originales del Plan Tierras (2014: 55-56). Sin embargo, las federaciones rurales se han movilizadas a través de la Red Agraria (organismo sucesor de la vieja Mesa Agraria) a favor de una ley de tierras más radical que la ley aprobada en 2016. En 2013, después de un proceso participativo con organizaciones territoriales, la Red Agraria presentó un borrador de ley de reforma agraria al Congreso. Pero el borrador no avanzó en el proceso legislativo aunque fue estudiado por el comité legislativo encargado del tema. Durante la última década no ha habido grandes movilizaciones sobre temas agrarios comparables al levantamiento de la CONAIE de 1990, aunque sí ha habido disputas locales y puntuales. El hecho de que ha habido poca movilización social de alcance nacional sobre temas agrarios sugiere que quizás el acceso a la tierra no es un tema de tanta importancia como lo era en las décadas de los sesenta y setenta. Según Santiago Ortiz, el acceso a la tierra y los temas agrarios en general ahora son menos prioritarios en el medio rural en comparación con otros temas políticos como el acceso a los servicios públicos, la inversión social y la infraestructura ya que muchos campesinos son pluri-activos y no viven solo de la agricultura (2013). En estas otras áreas el gobierno de Correa sí cumplió y es por esto que la una gran proporción de la población ha seguido apoyando a Alianza PAIS en las urnas durante la última década.

### **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UN DESARROLLO RURAL DE TIPO VÍA CAMPESINA**

Aunque la mayor parte de la inversión pública durante el gobierno de Correa ha fomentado la producción convencional y el agnegocio nacional, el gobierno también creó algunos programas e iniciativas más afines a la visión campesinista de la soberanía alimentaria. Sin embargo mientras que el gobierno había presupuestado más que mil millones de dólares para los programas agrícolas ligados a la transformación de la matriz productiva y el fomento de la agro-industria nacional, en comparación, la inversión pública en los programas que fomentan la producción orgánica o agro-ecológica ha sido mínima. A pesar de esto, una contradicción en el discurso de los movimientos campesinos es que muchos de los proyectos e iniciativas del gobierno han beneficiado a campesinos pero bajo una orientación contraria a la visión de LVC y los principios de la soberanía alimentaria porque fomenta la producción de monocultivos. Sin embargo hay algunas iniciativas

desde la institucionalidad pública que tienen una orientación campesinista. Por ejemplo, El Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS) es el ministerio en cargo de los programas para fomentar la economía social y solidaria y en ese sentido tiene una orientación más campesinista. Sin embargo, el presupuesto del (IEPS) es muy pequeño en comparación con la inversión en los programas neo-desarrollistas ligados a transformación de la matriz productiva. El presupuesto anual del IEPS fue solo de 6.232.220 millones de USD en 2013 y solo se incrementó a 9.554.570 millones de USD en 2015 (SENPLADES, 2016), una fracción del dinero presupuestado para los programas con orientación neo-desarrollista que se analizó anteriormente.

La mayoría de las iniciativas campesinistas que han recibido apoyo público son iniciativas para impulsar las ferias de economía solidaria que conectan el productor con el consumidor y programas de capacitación del IEPS para mejorar la capacidad administrativa de asociaciones de la economía social y solidaria<sup>15</sup>. Un estudio de la ONG estadounidense Heifer, una de las principales ONG que ha trabajado en el apoyo de la agricultura agroecológica campesina en el Ecuador, evidencia un aumento significativo del número de ferias campesinas durante la última década<sup>16</sup>. A pesar de la recentralización que ha ocurrido en muchas competencias del gobierno central con la reversión del modelo neoliberal de descentralización (véase Eaton, 2014) el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) del 2010 ha legislado más transferencias fiscales desde el gobierno central a los gobiernos provinciales y parroquiales ya que tienen competencias en la agricultura, el desarrollo económico y el riego. Existen casos de gobiernos provinciales y de juntas parroquiales que han ejercido su competencia en la agricultura para la implementación de proyectos y asistencia técnica orientados al fomento de la agricultura orgánica o la producción agroecológica o la creación de ferias campesinas (véase Clark, 2016). Es posible que haya una relación causal entre el aumento en el número de ferias campesinas en el país y los programas de gobiernos locales, el MAGAP y el IEPS para apoyar a las ferias campesinas y la producción alternativa (Heifer, 2015: 107). A pesar de esto, el apoyo de estas iniciativas campesinas es marginal en comparación con la inversión pública en la agricultura convencional.

---

15 Un informe de la ONG Heifer sostiene que hay 1262 productores en 29 cantones en las provincias de Azuay, Cañar, Loja, Carchi, Imbabura, Pichincha, El Oro, Guayas, Manabí y Santa Elena que practican la agro-ecológica y tienen sistemas productivos consolidados (2015: 65).

16 El informe de Heifer sostiene que en 2015 había 210 ferias campesinas en el país con un promedio 56 productores en cada feria (Heifer, 2015: 112).

Por lo general, la producción agroecológica abastece mercados locales y nacionales pero también hay muchos productores orgánicos que exportan sus productos con certificación orgánica y también de comercio justo. En 2012, la Cancillería empezó el proceso de la elaboración de *La Estrategia Ecuatoriana de Comercio Justo* que fue adoptada en 2014 con una amplia participación de organizaciones de comercio justo y producción orgánica que exportan con la certificación comercio justo, en particular productores de cacao, banano y café. La promoción de productos orgánicos y de comercio justo para la exportación promueve la generación de divisas que es sumamente importante en una economía dolarizado. A la misma vez, la promoción de exportaciones del sector campesino cumple un papel político de la “revolución agraria” y la reactivación de la agricultura campesina. Según datos de la agencia de promoción de exportaciones, PRO-Ecuador, las exportaciones de productos de comercio justo y de la economía solidaria se han incrementado 39,29% anualmente desde 2010. En 2015, las exportaciones de organizaciones con certificación de comercio justo o de la economía solidaria se incrementaron 57,66% entre 2014 y 2015, representando \$301 millones de USD de divisas por la economía nacional (PRO-Ecuador, 2016: 9). Es probable que este aumento sea debido al incremento en la producción del cacao que tenía que ver en parte con el programa de reactivación del cacao del MAGAP. Según datos de PRO-Ecuador, 26,56% de todo el cacao exportado en 2015 tenía certificación comercio justo, significando que provenía de organizaciones campesinas (PRO-Ecuador, 2016: 9). A pesar de estos incrementos, las exportaciones del sector campesino todavía representan una fracción pequeña del total de las exportaciones no petroleras, la mayoría de las cuales son productos primarios, representando un total de 10.381 mil millones de dólares en 2014 y 9.781 mil millones de dólares en 2015 (Ministerio de Comercio Exterior, 2016: 13).

## CONCLUSIONES

El análisis presentado en este capítulo ha demostrado que los principales objetivos de la política agraria durante la revolución ciudadana han sido el mejoramiento de la productividad a través de tecnologías agrícolas convencionales, el fomento del sector agro-industrial nacional para promover la sustitución de importaciones y el fomento de algunos productos tradicionales de exportación como el cacao para la generación de divisas. Si definimos la soberanía alimentaria como el aumento de la producción agrícola nacional, independientemente de que sea producción convencional o producción agroecológica u orgánica, entonces la política agraria del gobierno de Correa ha sido mode-

radamente exitoso y representó una ruptura con el modelo neoliberal en algunos aspectos. Programas como el PRONERI, que fomenta los negocios inclusivos, y muchos otros han tenido impactos concretos en el sector campesino incluyendo un mayor acceso al crédito mediante el banco público y la entrega de insumos subvencionados para la producción convencional a través de programas como el Plan Maíz. Es innegable que la población rural y los sectores más pobres de aquella se han beneficiado de mejoramiento en sus condiciones vida en términos materiales durante la revolución ciudadana, en particular por el aumento del gasto en políticas sociales. El dicho ecuatoriano “algo es algo” resume bien la actitud del sector rural sobre la revolución ciudadana, si solo se compara con el abandono del gobierno central durante el periodo neoliberal.

El caso ecuatoriano demuestra contradicciones en el concepto de la soberanía alimentaria si se entiende en los términos “campesinista esencialista” (Bernstein y Byers, 2001). El caso ecuatoriano demuestra que existe una gran distancia entre el modelo agroecológica de desarrollo rural de tipo vía campesina promovido en el discurso oficialista de la soberanía alimentaria y las realidades contemporáneas de la mayoría de los “campesinos reales existentes” en el Ecuador, quienes son en realidad menos campesinos y cada vez más pequeños productores capitalistas. Una de las lecciones que los promotores de la agroecología deben sacar del caso ecuatoriano es la importancia las articulaciones hacia adelante y hacia atrás en el fomento de la agroecología. Aunque el modelo de los negocios inclusivos fomenta la producción de monocultivos, sí ha logrado construir estos vínculos e incrementar la producción “nacional”, que es una de las metas centrales de la soberanía alimentaria. En ese sentido el fomento de un desarrollo rural de tipo vía campesina, con producción agroecológica, hubiera sido compatible con el modelo neo-desarrollista si hubiese habido más programas para apoyar y estimular la comercialización, transformación y comercialización de estos productos. Como sostiene Marc Edelman, para que la soberanía alimentaria tenga futuro como un modelo concreto, iniciativas para el fomento de la soberanía alimentaria tendrán que “...construir agro-industrias en comunidades rurales para generar economías de escala, crear articulaciones hacia adelante y hacia atrás y generar actividades de valor agregado” (2015: 925). Para lograr esto, Edelman sostiene que iniciativas como la agroecología, que pretende estar a la vanguardia de la construcción de la soberanía alimentaria, tendrán que ir más allá que “...las iniciativas dispersas y localizadas de mercados alternativos, que vinculan productores directamente con consumidores (e internacionalmente principalmente a través del comercio justo). Tendrán que trabajar hacia la

reforma del sistema agro-alimentario en su totalidad... [y para lograr esto]... políticas públicas implementadas por un Estado central son indispensables” (2015: 918). En este sentido, y como está ya planteado desde la misma institucionalidad pública en Ecuador a través de la Ley de Soberanía Alimentaria, el Estado tiene un papel central en la creación de las condiciones estructurales para lograr una economía agraria caracterizada por la soberanía alimentaria. Modelos de desarrollo rural campesinistas no tienen que ser incompatibles con el modelo económico neo-desarrollista porque de hecho la sustitución de importaciones es un planteamiento de la soberanía alimentaria de LVC porque muchas veces es necesaria para el fortalecimiento de la agricultura campesina.

La cuestión pertinente que el caso ecuatoriano provoca es si, con todos los cambios socio-demográficos que han sucedido durante las últimas décadas en el país, se puede todavía hablar de un sector campesino, o si ya es más preciso hablar de pequeños productores capitalistas con características campesinas. Analistas y científicos sociales deberían tomar del caso ecuatoriano la urgente necesidad de entender mejor la diferencia entre el campesinado como un concepto analítico y como concepto político o normativo, como plantea Henry Bernstein (2006). Fomentar la soberanía alimentaria no es igual que fomentar el buen vivir o la economía moral campesina. Lo que el caso ecuatoriano demuestra es que la mayoría de campesinos hoy en día están integrados al sistema capitalista, más allá de que las prácticas “campesinas” como la solidaridad y reciprocidad existan o no dentro de las comunidades. El Estado en si no puede generar el buen vivir como plantea la constitución del 2008. Una gran parte de la literatura sobre la soberanía alimentaria cae en un romanticismo sobre el mundo rural y caracterizan a los campesinos y a los indígenas como si están por su esencia misma “fuera” del capitalismo. Es notable que la mayoría de teorías sobre este concepto fueran producidas en universidades del norte, donde predominan valores post-materialistas. En este sentido el interés en el campesinado como proyecto político puede representar un deseo latente para “re-encantarse con el mundo” en el sentido de Max Weber (Jenkins, 2000: 18) dentro del contexto de la posmodernidad (pero eso es una cuestión que merece su propio análisis). En fin, la realidad empírica del mundo rural latinoamericano está cambiando rápidamente y existe la necesidad de repensar el campesinado como tipología analítica dentro de la literatura militante sobre la soberanía alimentaria.

Finalmente, lo que el caso de Ecuador demuestra es la debilidad de los movimientos campesinos y rurales para políticamente imponer su agenda, o por lo menos la visión oficial de soberanía alimentaria

como la agroecología planteado por LVC, durante el gobierno de Correa. A pesar de un marco legal netamente campesinista y favorable a la construcción de un modelo de desarrollo rural de tipo vía campesina, en la práctica el gobierno no implementó una política pública diferenciada para la agricultura campesina como fue el caso de Brasil durante el gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) de Lula y Dilma. Como sostienen Sauer y Mészáros en su capítulo, aunque la mayoría de la inversión pública en la agricultura en Brasil esta apuntada a fomentar el agronegocio, los gobiernos del PT también desarrollaron políticas de desarrollo rural diferenciadas para la agricultura campesina que dejó margen de acción a los actores sociales como el Movimiento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) para su implementación y administración (Pahnke, 2014; Schneider et al., 2010; Wolford, 2010). Sostengo que la debilidad de los movimientos sociales rurales como la FENOCIN y la CONAIE en comparación con el MST, tanto como una falta de voluntad política “desde arriba”, impidió un desarrollo rural de tipo Vía Campesina con políticas diferenciadas con el enfoque de la agricultura familiar y el fomento de la producción agroecológica, como en Brasil. Sin embargo la victoria del sucesor de Correa en Alianza PAIS, Lenin Moreno, en las elecciones presidenciales de abril de 2017 y el respaldo de los movimientos sociales rurales como la FENOCIN y el CNC-Eloy Alfaro a su campaña, demuestra que muchos líderes rurales, tanto como la mayoría de votantes, preferían seguir con la revolución ciudadana. La creación de una subsecretaría de agricultura familiar en el MAGAP por Moreno en julio de 2017 abre la posibilidad de que el gobierno de Moreno dejara más margen de acción a las organizaciones sociales rurales en su gobierno en la implementación de los programas de desarrollo rural.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A. 2011 “Solo imaginando otros mundos, se cambiará este. Reflexiones sobre el Buen Vivir” en Farah, I. y Vasapollo, L. (comps.) *Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?* (La Paz: CIDES-UMSA).
- Altmann, P. 2013 “Good Life as a Social Movement Proposal for Natural Resource Use: The Indigenous Movement in Ecuador” en *Consilience: The Journal of Sustainable Development*, 10 (1).
- Andrade, P. 2015 *Políticas de industrialización selectiva y nuevo modelo de desarrollo* (Quito: Corporación Editorial Nacional).
- Arce, A.; Sherwood, S. y Paredes, M. 2015 “Repositioning food sovereignty: Between Ecuadorian nationalist and cosmopolitan politics” en Trauger, A. (comp.) *Food Sovereignty in*

- International Context: Discourse, Politics and Practice of Place* (Londres: Routledge).
- Barsky, O. 1984 *La reforma agraria ecuatoriana* (Quito: Corporación Editorial Nacional).
- Bebbington, A. 1997 “Reinventing NGOs and Rethinking Alternatives in the Andes” en *The Annals of the American Academy*, 554.
- Beck, S. H. y Mijeski, K. J. 2011 *Pachakutik and the Rise and Decline of the Ecuadorian Indigenous Movement* (Ohio: University of Ohio Press).
- Becker, M. 2011 “Correa, Indigenous Movements, and the Writing of a New Constitution in Ecuador” en *Latin American Perspectives*, 176 (38).
- Becker, M. 2012 “Building a Plurinational Ecuador: Complications and Contradictions” en *Socialism and Democracy*, 26 (3).
- Bernstein, H. 2003 “Farewells to the Peasantry” en *Transformation: Critical perspectives on Southern Africa*, 52.
- Bernstein, H. y Terrence, J. B. 2001 “From Peasant Studies to Agrarian Change” en *Journal of Agrarian Change*, 1 (1).
- Borras, S. Jr. 2001 “State-Society Relations in Land Reform Implementation in the Phillipines” en *Development and Change*, 32.
- Bowen, J. D. 2011 “Multicultural Market Democracy: Elites and Indigenous Movements in Contemporary Ecuador” en *Journal of Latin American Studies*, 43 (3).
- Bowen, J. D. 2015 “Rethinking Democratic Governance: State Building, Autonomy, and Accountability in Correa’s Ecuador” en *Journal of Politics in Latin America*, 7 (1), pp. 83-110.
- Brass, T. 2015 “Peasants, academics, populists: Forward to the past?” en *Critique of Anthropology*, 35 (2).
- Brassel, F. S. H y Laforge, M. (comps.) 2008 *¿Reforma Agraria en el Ecuador? Viejos temas, nuevos argumentos* (Quito: SIPAE).
- Bretón, V. 2008 “From Agrarian Reform to Ethnodevelopment in the Highlands of Ecuador” en *Journal of Agrarian Change*, 8 (4).
- Carrión, D. y Herrera, S. 2012 *Ecuador Rural del siglo XXI* (Quito: La Tierra).
- Chartock, S. 2013 ““Corporatism with Adjectives”? Conceptualizing Civil Society Incorporation and Indigenous Participation in Latin America” en *Latin American Politics and Society*, 55 (2).
- Chiriboga, M. 2014 *Las ONG Ecuatorianas en los Procesos de Cambio* (Quito: Abya-Yala).

- Chiriboga, M. y Wallis, B. 2010 “Diagnóstico de la pobreza rural en Ecuador y respuestas de política pública” en *Grupo de Trabajo sobre Pobreza Rural* (Santiago: Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural).
- Clark, K. 1998 “Racial Ideologies and the Quest for National Development: Debating the Agrarian Problem in Ecuador (1930-50)” en *Journal of Latin American Studies*, 30.
- Clark, P. 2016 “Can the State Foster Food Sovereignty? Insights from the Case of Ecuador” en *Journal of Agrarian Change*, 16 (2).
- Collins, J. 2014 “New Left Experiences in Bolivia and Ecuador and the Challenge to Theories of Populism” en *Journal of Latin American Studies*, 46.
- Colloredo-Mansfeld, R. 2007 “The Power of Ecuador’s Indigenous Communities in an Era of Cultural Pluralism” en *Social Analysis*, 51 (2).
- Coronel, A. V. 2011 “*A Revolution in Stages: Subaltern Politics, Nation-State Formation, and the Origins of Social Rights in Ecuador, 1834-1943*”, Disertación doctoral (Nueva York: New York University, Departamento de Historia).
- Cueva, V.; N. Landívar, G. J. y Macías, M. 2008 “Desplazados por agro exportación. La concentración de la tierra por multipropiedad y fracturación: el caso de Quevedo” en Brassel, F.; Herrera, S. y Laforge, M. (comps.) *¿Reforma Agraria en el Ecuador? Viejos temas, nuevos argumentos* (Quito: SIPAE).
- Davalos, P. 2013 “No podemos ser mendigos sentados en un saco de oro: Las falacias del discurso extractivista” en Acosto, A. (comp.) *El correísmo al desnudo* (Quito: Montecristi Vive).
- De la Torre, C. 2013 “Technocratic Populism in Ecuador” en *Journal of Democracy*, 24 (3).
- Eaton, K. 2014 “Recentralization and the Left Turn in Latin America: Diverging Outcomes in Bolivia, Ecuador, and Venezuela” en *Comparative Political Studies*, 47 (8).
- Edelman, M. 2015 “Introduction: critical perspectives on food sovereignty” en *Journal of Peasant Studies*, 41.
- Esteva, G. y Prakashm, M. S. 1998 *Grassroots Post-Modernism: Remaking the Soil of Cultures* (Londres: Zed Books).
- Evans, P. 1995 *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton: Princeton University Press).
- FLACSO-Ecuador 2014 “Dossier-En busca del Sumak Kawsay” en *ICONOS Revista de Ciencias Sociales* (Quito: FLACSO) 48 (18).

- Fox, Jonathan 1993 *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization* (Ithaca: Cornell University Press).
- Giunta, I. 2014 “Food sovereignty in Ecuador: The gap between the constitutionalization of the principles and their materialization in the official agri-food strategies” en *Journal of Peasant Studies*, 41 (6).
- Haas, P. 1992 “Introduction: epistemic communities and international policy coordination” en *International Organization*, 46 (1).
- Hale, C. 2002 “Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala” en *Journal of Latin American Studies*, 34.
- Heifer Ecuador 2015 *La agroecología está presente: Mapeo de productores agroecológicos y del estado de la agroecología en la sierra y costa ecuatoriana* (Quito: Heifer Ecuador).
- Henderson, T. 2015 “Food Sovereignty and the Vía Campesina in Mexico and Ecuador: Class Dynamics, Struggles for Autonomy and the Politics of Resistance”, disertación doctoral (Londres: University of London, SOAS, Departamento de Estudios de Desarrollo).
- Hernández, I. et al. 2007 *The Discovery of New Export Products in Ecuador. Final Report* (Washington DC: Inter-American Development Bank).
- Instituto Superior de Estudios de Posgrado (ISIP) 2015 *Neo-desarrollismo y una “vía campesina” para el desarrollo rural - Ecuador* (Quito: ISIP).
- Jansen, K. 2015 “The debate on food sovereignty theory: agrarian capitalism, dispossession and agroecology” en *Journal of Peasant Studies*, 42 (1).
- Jenkins, R. 2000 “Disenchantment, Enchantment and Re-Enchantment: Max Weber at the Millennium” en *Max Weber Studies*, 1.
- Kay, C. 1989 *Latin American Theories of Development and Underdevelopment* (Londres: Routledge).
- Korovkin, T. 2005 “Creating a Social Wasteland? Non-traditional Agricultural Exports and Rural Poverty in Ecuador” en *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 79.
- Latorre, S.; Farell, K. N. y Martínez-Alier, J. 2015 “The commodification of nature and socio-environmental resistance in Ecuador: An inventory of accumulation by dispossession cases, 1980-2013” en *Ecological Economics*, 116.

- Leiva, F. I. 2008 *Latin American Neostructuralism: The Contradictions of Post-Neoliberal Development* (Minneapolis: University of Minnesota Press).
- Lucero, J. A. 2003 "Locating the "Indian Problem": Community, Nationality, and Contradiction in Ecuadorian Indigenous Politics" en *Latin American Perspectives*, 128, 30 (1).
- Macdonald, L. y Ruckert, A. 2009 *Post-Neoliberalism in the Americas* (Palgrave: Macmillan Press).
- Martínez Godoy, D. 2015 "Entre economía social y economía popular: confusiones y desaciertos políticos en el 'Ecuador del Buen Vivir'" en *Eutopia*, 7.
- Martínez Novo, C. 2014 "Managing Diversity in Postneoliberal Ecuador" en *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, 19 (1).
- Martínez, L. 1984 *De campesinos a proletarios: Cambios en la mano de obra rural en la Sierra central del Ecuador* (Quito: Editorial El Conejo).
- Martínez, L. 2006 "Las OSGs como nueva forma de organización de la población rural" en Grammont, H. C. (comp.) *Democracia en el campo Latinoamericano* (Buenos Aires: CLACSO).
- Martínez, L. 2014 "La concentración de la tierra en el caso ecuatoriano: Impactos en el territorio" en Berry, A.; Martínez, L.; Kay, C. y North, L. (comps.) *La concentración de la tierra: Un problema prioritario en el Ecuador contemporáneo* (Quito: Abya-Yala).
- Martínez, L. 2017 "Agribusiness, Peasant Agriculture and Labour Markets: Ecuador in Comparative Perspective" en *Journal of Agrarian Change*, 17 (4).
- McKay, B.; Nehring, R. y Walsh-Dilley, M. 2014 "The 'State' of Food Sovereignty in Latin America: Political Projects and Alternative Pathways in Venezuela, Ecuador and Bolivia" en *Journal of Peasant Studies*, 41 (6).
- McMichael, P. 2006 "Reframing development: global peasant movements and the new agrarian question" en *Canadian Journal of Development Studies*, 27 (4).
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGAP) 2015a "Plan de Semillas de Alto Rendimiento" en <<http://balcon.magap.gob.ec/servicios/index.php/comercializacion/semillas-de-alto-rendimiento>>

- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGAP) 2015b “Programa Nacional de Negocios Rurales Inclusivos (PRONERI)” en <<http://balcon.magap.gob.ec/mag01/index.php/component/content/article/119>>.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) 2015c *Informe Proyecto K002 — Acceso a tierras de los productores familiares y legalización masiva en el territorio Ecuatoriano* (Quito: MAGAP, Viceministerio de Desarrollo Rural, Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria. Dirección de Redistribución de Tierras).
- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) 2013 *El sector agropecuario, acuícola y pesquero en el cambio de la matriz productiva* (Quito: MAGAP).
- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) 2012 “Proyecto de Reactivación de la Caficultura Ecuatoriana”, Documento Interno (Quito: MAGAP, Unidad de Café y Cacao, Viceministerio de Desarrollo Rural), alcance del proyecto: septiembre 2012, después de la reunión mantenida con el Presidente Rafael Correa.
- Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador 2016 “*Informe de Gestión de 2015*” en <<http://www.comercioexterior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/04/Informe-de-Gestion-Institucional-MCE-2015.pdf>>.
- Montufar Mancheno, V. 2015 “Proceso de reforma laboral en el régimen de Alianza PAIS: anotaciones desde la política y el poder” en *Ecuador Debate*, 94.
- Muñoz, P. 2008 “Estado regional autónomo para el Ecuador” en Carrión, F. y Villaronga, B. (comps.) *Descentralizar: un derrotero a seguir* (Quito: FLACSO Ecuador).
- Nicholls, E. 2014 “Rearticulating the State through Governmental Regimes: State Power and Popular and Indigenous Participation in Ecuador 2008-2012”, disertación doctoral (Ottawa: Carleton University, Departamento de Ciencias Políticas).
- Ortiz, S. 2013 “Comuneros y revolución ciudadana: los casos de Otavalo y Cotacachi en Ecuador” en *Anthropologica*, 31.
- Panhke, A. 2014 “Social Movement Self-Governance: The Contentious Nature of the Alternative Service Provision by Brazil’s Landless Workers Movement”, disertación doctoral (Minnesota: University of Minnesota, Departamento de Ciencias Políticas).
- Peña, K. 2015 “Social Movements, the State, and the Making of Food Sovereignty in Ecuador” en *Latin American Perspectives*, disponible en <DOI:10.1177/0094582X15571278>.

- Petras, J. y Veltmeyer, H. 2005 *Social Movements and State Power: Argentina, Brazil, Bolivia, Ecuador* (Londres: Pluto Press).
- PRO ECUADOR 2016 *Anuario de exportaciones del sector asociativo y comercio justo* (Quito: PRO ECUADOR) junio.
- Ramírez Gallegos, F. 2015 “Political Change, State Autonomy, and Post-Neoliberalism in Ecuador, 2007-2012” en *Latin American Perspectives*, pp. 1-15.
- Sánchez-Parga, J. 2010 *El Movimiento Indígena Ecuatoriana: La larga ruta de la comunidad al partido* (Quito: Abya-Yala).
- Sánchez-Parga, J. 2011 “Discursos retrovolucionarios: *sumak kawsay*, derechos de la naturaleza y otros pachamamismos” en *Ecuador Debate*, 84.
- Schaefer, T. 2009 “Engaging Modernity: the political making of indigenous movements in Bolivia and Ecuador, 1900-2008” en *Third World Quarterly*, 30 (2).
- Schneider, S.; Shiki, S. y Bilek, W. 2010 “Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets” en *Rivista di Economia Agraria*, 65 (2).
- Scott, J. C. 1998 *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed* (New Haven: Yale University Press).
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) 2014 *Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza* (Quito: SENPLADES, Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza).
- Servicio de Rentas Internas (SRI) del Ecuador 2016 S/t en <<http://www.sri.gob.ec/web/10138/87>>.
- Silva, E. 2009 *Challenging Neoliberalism in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Tickell, A. y Peck, J. 2002 “Neoliberalizing Space” en *Antipode*, 34 (3).
- Van Cott, D. L. 2005 *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Viola Recasens, A. 2014 “Discursos “pachamamistas” versus políticas desarrollistas: el debate sobre el *sumak kawsay* en los Andes” en *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, 48.
- Walsh, C. 2010 “Development as Buen Vivir: Institutional arrangements and (de)colonial entanglements” en *Development*, 53 (1).
- Waters, W. F. 1997 “The Road of Many Returns: Rural Bases of the Informal Urban Economy in Ecuador” en *Latin American Perspectives*, 24 (3).

- Wikileaks 2008 “*Ecuador’s Leading Family Business Groups*”, 8 de agosto, Cable 08 QUITO731\_a, U.S. Embassy (Quito, Ecuador). Disponible en <[https://wikileaks.org/plusd/cables/08QUITO731\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/08QUITO731_a.html)>.
- Wolford, W. 2010 “Participatory democracy by default: land reform, social movements and the state in Brazil” en *Journal of Peasant Studies*, 37 (1).
- Yumbla Mantilla, M. R. 2011 “Encadenamiento agroalimentario: ¿Solución sustentable de desarrollo rural o consolidación del poder agroindustrial?” en *Eutopia*, 2.
- Zamosc, L. 2007 “The Indian Movement and Political Democracy in Ecuador” en *Latin American Politics and Society*, 49 (3).

# EL FRENTE AMPLIO Y LA POLÍTICA AGRARIA EN EL URUGUAY

Diego Piñeiro y Joaquín Cardeillac

## INTRODUCCIÓN

A principios del siglo XXI, luego de dos décadas de gobiernos neoliberales, el Frente Amplio (FA), coalición de una veintena de partidos y grupos políticos de izquierda fundado en 1971, llega al gobierno nacional. En los diez años siguientes el FA reinstaura el papel regulador del Estado en la economía, realiza reformas impositivas, en el sistema de salud, profundiza una agenda de derechos de tercera generación, disminuye drásticamente la pobreza y el desempleo, etc. mientras la economía retoma una senda de crecimiento.

Sin embargo, parecería que fue en la política agraria donde menos intervino el Estado. Esto no quiere decir que no haya habido profundos cambios: los hubo, pero a impulso de normas y regulaciones del período neoliberal, del crecimiento de la demanda internacional de alimentos y fibras y de la penetración del capital financiero. A su influjo, se profundiza la concentración y extranjerización de la tierra, el desarrollo de las cadenas de valor con participación de capital transnacional, el decrecimiento de la producción familiar y el definitivo predominio del trabajo asalariado.

¿Cómo ocurrió esto? ¿Cómo se puede comprender que un gobierno de izquierda y progresista no haya encarado una política de reforma agraria o al menos de transformación de la estructura agraria a favor de los actores más débiles del campo?

En este capítulo proponemos tres claves de interpretación: la primera, es que a lo largo de los treinta años que le llevó al FA llegar al gobierno nacional, su propuesta política fue moderándose con la intención de captar electores del centro del espectro político. Esto lo llevó a abandonar posturas anti-imperialistas, anti-oligárquicas y pro-reforma agraria. Así en estos diez años el FA llevó a cabo la política agraria que prometió: la convivencia de los agronegocios con la agricultura familiar y la protección al trabajo asalariado, sin tocar la estructura agraria.

La segunda clave de interpretación reedita una sugerencia hecha por el historiador inglés Henry Finch (1980) para el gobierno batllista de inicios del siglo XX. Finch (1980) afirmó que las reformas y extensiones a los derechos ciudadanos pudieron hacerse sobre un pacto *implícito* con los propietarios de la tierra: reformas a cambio de no tocar la estructura agraria, usando en parte recursos captados de la exportación de bienes agropecuarios (Finch, 1980). Cien años después la misma interpretación funciona para la relación del FA (y su política agraria y agropecuaria) con las clases poseedoras de la tierra y el capital extranjero que ha invertido en los agronegocios. De modo concurrente, la estructura agraria a inicios del siglo XXI es muy similar a la que se detectó en el primer Censo agropecuario de 1908, aunque los actores han cambiado.

La tercera clave de interpretación tiene que ver con la composición política del FA, en particular con las distintas visiones de lo que debería ser una política agraria frenteamplista, que conviven al interior de la coalición y se bloquean mutuamente.

El capítulo se dividió en tres partes, estando la última reservada para las conclusiones. En la primera parte se hace una breve historia productiva, social y política del agro uruguayo en el siglo XX. De desarrolla también un análisis descriptivo, empíricamente fundado, de los cambios ocurridos en la estructura agraria y una descripción de las clases sociales del agro uruguayo y sus relaciones con el gobierno del FA, en los primeros 15 años del siglo XXI.

La segunda parte se orienta a interpretar las claves que permiten comprender el desempeño del FA en el gobierno, con relación a los cambios en la estructura agraria y social observados en los primeros tres lustros del siglo XXI. Para ello, vuelve sobre los cambios de la estructura social agraria, focalizando en las implicancias de estos en términos de las relaciones de las distintas clases y actores con el poder político. Luego, avanza en la interpretación del papel que pueden jugar dos características de la versión del FA que alcanzó el gobierno en relación con los resultados observados en términos de desigualdad y concentración de la tierra. Por un lado, la percepción de los

principales actores políticos de la necesidad de matizar las propuestas para ganar electorado, y por otro, la coexistencia de visiones de política agraria muy distintas al interior mismo de la fuerza política. Por último, el capítulo cierra con un análisis de la situación de la principal organización de representación política de la producción familiar en Uruguay.

**PRIMERA PARTE: ESTADO, POLÍTICA Y  
SOCIEDAD AGRARIA EN EL URUGUAY CONTEMPORÁNEO  
CARACTERIZACIÓN DEL ESTADO URUGUAYO**

**Y DE SUS PARTIDOS POLÍTICOS DURANTE EL SIGLO XX**

El Uruguay fue desde su origen un país ganadero. Las praderas naturales y el clima templado facilitaron esta actividad que marcaría la historia económica y social del país. La tierra, de escaso valor, fue asignada por la Corona Española en vastas posesiones, dando origen a una estructura agraria latifundiaria. Posteriormente, a inicios del siglo XX una inmigración europea inducida se asienta en la tierra como agricultores familiares.

A fines del siglo XIX, luego de décadas de guerras civiles, emergió un Estado, que buscó incluir a las distintas colectividades políticas a través de pactos basados en la articulación del consenso y la negociación del poder que contribuyeron a la pacificación. La culminación de este proceso ocurrió durante los gobiernos de José Batlle y Ordoñez en los primeros años del siglo XX.

A su vez, como resultado de la instalación de frigoríficos y el incremento de la demanda correspondiente a la primera guerra mundial, en los primeros años del siglo se produce una expansión ganadera que encontró rápidamente sus límites (Bertino et al., 2001). Si bien la ganadería mantuvo una enorme importancia en las exportaciones ya que desde 1870 hasta 1970 en promedio un 80% de las exportaciones uruguayas fueron de productos derivados de la ganadería (Álvarez, 2014), también fue bajando rápidamente su peso en la economía nacional: 55% del PIB en 1900, 33% en 1930 y 17% en 1955.

La primera mitad del siglo conoció una época de bonanza económica ya que sobre una matriz ganadera históricamente predominante se desarrolló la agricultura cerealera. En la segunda mitad, se amplió a la lechería y otros cultivos exportables como el arroz y los citrus, abasteciendo el mercado interno y luego convirtiéndose en productos exportables, llegando a representar un tercio de las exportaciones agropecuarias. Además, entre 1930 y 1955 se produjo un crecimiento inédito de la industria manufacturera, que cambió estructuralmente la economía del país iniciándose un proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Hacia 1955 el grado de industrializa-

ción ascendió al 22% y modificó su composición: la industria vinculada a la alimentación cedió espacio a favor de otros sectores: textil, metalúrgico y otros vinculados a la construcción y sustitución de bienes importados (Bertino et al., 2001). Esas políticas de industrialización sustitutiva de importaciones, generaron empleos y una legislación laboral de avanzada que, sin embargo no se aplicó al ámbito rural. Unida a las leyes sociales y a una relativa estabilidad política generaron una época de oro para el Uruguay.

En cuanto a la distribución de la tierra, esta no difería mayormente de la observada en los demás países de América Latina. Profundamente desigual, con un estrato de grandes productores que detentaban no solo la proporción mayor de la tierra, sino también el poder político que ella confiere y un estrato numeroso de productores familiares que detentaban una proporción pequeña. A ellos se agregó tempranamente, una clase social que teniendo su origen social en los “gauchos”, devino en trabajadores asalariados o peones rurales.

El Estado jugó un papel fundamental como garante de los derechos de propiedad y los privados fueron los protagonistas principales de la inversión en el sector agropecuario (Piñeiro y Moraes, 2008). Esa participación marginal del Estado se fue modificando durante el batllismo (1903-1933) y dio lugar a Ley de Colonización de 1948. Esa norma enfatiza en la función social que debe cumplir la tierra, además de los fines productivos y comerciales.

El fin de esta etapa llegará con el agotamiento del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), que terminó dejando al país en una mala situación económica y con movilizaciones y protesta social que, debido al descrédito de un sistema político incapaz de canalizar el descontento social, desembocó en la dictadura militar.

El gobierno cívico-militar (1973-1984) de ideología neoliberal, produjo desindustrialización, desmantelamiento de las políticas públicas de protección social, desinversión, privatización, retrocesos en los salarios públicos y las jubilaciones, prohibición de sindicatos y retrocesos en los derechos de los trabajadores, persecución y prohibición de toda actividad política partidaria, etc. Las políticas agropecuarias de entonces vuelven a poner el énfasis en la producción ganadera extensiva y los grandes propietarios. En cuanto a la provisión de bienes y servicios, las políticas se transformaron en fuente de desigualdad: los pobres atendían sus necesidades en el sistema público, los ricos las compraban en el mercado

Los gobiernos post-dictadura (tres del Partido Colorado y uno del Partido Nacional) encontraron un país con una economía maltrecha, fragmentado por la pobreza, con una elevada presencia del empleo

público, etc. Sin embargo, continuaron aplicando las políticas neoliberales que se extendían en el occidente capitalista.

Poco antes de la consolidación del golpe de Estado se había creado el Frente Amplio (FA). Una coalición de partidos de izquierda que en 1971 obtuvo 18% de los votos a nivel nacional. En las elecciones post-dictadura el FA fue aumentando gradualmente su caudal electoral hasta que en 1989 ganó por primera vez la Intendencia de Montevideo, donde residía la mitad de la población del país.

La brutal crisis que afectó a Argentina y Brasil sacudió también a Uruguay en 2002 y 2003. Esta crisis restó legitimidad a los partidos tradicionales que habían alternado en el gobierno y le dio un impulso electoral adicional a la coalición de izquierda. El FA ganó las elecciones nacionales de fines del 2004 con 52% de los votos y conservó las mayorías en las dos elecciones siguientes: 2009 y 2014, inaugurando quince años de gobierno progresista (2005-2020).

La concepción de que el electorado uruguayo tiene aversión a los cambios bruscos y las reformas radicales ha sido expresada por algunos académicos (Moreira et al., 2012; Lorenzoni y Pérez, 2013) y en sintonía con ello, la gradualidad fue preferida por el FA en la instrumentación de las reformas:

[...] la izquierda frentista pasó de un programa de inspiración dependientista, antiimperialista y antioligárquico, cuyos componentes centrales eran la reforma agraria, el no pago de la deuda, la estatización de la banca y la nacionalización del comercio exterior; a un programa definido como progresista... (Moreira et al., 2009, 34)

En temas referidos a la cuestión agraria, mientras en el programa de gobierno del FA de 1971 se incluía la propuesta de una reforma agraria, en 1989 solo se refería a la redistribución de tierras. En el programa de 2014, a pesar de que en los diez años anteriores el país había sufrido el más fuerte proceso de concentración y extranjerización de la tierra de su historia<sup>1</sup>, la propuesta fue que la política de tierras quedara vinculada a los (magros) recursos del Instituto Nacional de Colonización (INC)<sup>2</sup>.

---

1 Como se explicará más adelante.

2 El INC tiene como principal instrumento de actuación al previsto en el artículo 35 de la Ley 11.029, denominado “derecho de preferencia respecto de los particulares”. Este instrumento obliga a los particulares que van a ofrecer un campo a la venta, a ofrecerlo primero al INC, que tendrá preferencia para la compra. Este mecanismo tienen grandes limitaciones, más allá de las restricciones previstas por la norma, dado el contexto de aumento de los precios de la tierra.

## **EL REGRESO DEL ESTADO Y LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL EN LOS GOBIERNOS DEL FRENTE AMPLIO**

La presencia del FA en el gobierno significó el retorno a la centralidad del papel del Estado en avanzar en el desarrollo económico y social. El PBI del país creció a una tasa promedio anual de 5,4% entre 2004 y 2014, la segunda más alta de América Latina. La desigualdad medida con el índice de Gini, pasó de 0,46 a 0,38, la mejor del subcontinente. La inversión extranjera directa como proporción del PIB llegó a ser de 5,6%, la segunda en América Latina. En cuanto a su destino, el 27% de la Inversiones Extranjeras Directas (IED) fue al sector de la industria manufacturera, de acuerdo a los últimos datos disponibles de 2013. En ese sector, destaca la inversión vinculada a la expansión forestal de la planta de celulosa de Montes del Plata, (de las firmas Arauco y Stora Enso), que constituye la mayor inversión en la historia del Uruguay, por un monto estimado de US\$ 2.100 millones<sup>3</sup>. El siguiente sector según su peso relativo fue la construcción, que captó un 22% de la IED, proveniente sobre todo de inversores argentinos con intereses en Montevideo o Punta del Este. Los otros dos sectores con mayor participación en la IED (aproximadamente un 12%) fueron el sector Comercio y Servicios, y el sector Agropecuario (Uruguay XXI, 2015).

Las exportaciones, siempre muy vinculadas al sector primario, alcanzaron el nivel más alto de la historia del país llegando a 10.056 millones de dólares en el 2014. Los principales productos exportados fueron soja (16%), carne bovina (15%), lácteos (8%), celulosa (7%), arroz (5%), concentrado de bebidas (5%), vehículos y autopartes (5%), cuero y sus manufacturas (3%), trigo (3%) y madera (3%) (Uruguay XXI, 2014).

Este desempeño económico permitió que el gasto público social se incrementara 83% entre 2005 y 2012. Mientras el PIB creció en 46,6%, el gasto público lo hizo en un 52,2% (Olesker, 2014). Las consecuencias de esta redistribución se perciben por ejemplo, en la variación de la pobreza en el período: de 29,9% en 2004 a 6,8% en 2015 (INE, 2016).

Si la tónica del primer gobierno progresista fue la recuperación económica, la del segundo fue la expansión de los derechos: la no discriminación por género, raza y orientación sexual, los derechos sexuales y reproductivos, el matrimonio igualitario, la soberanía alimentaria, el derecho a la felicidad, los derechos ambientales, el acceso

---

3 Otros rubros que se destacaron fueron: Elaboración de Productos Alimenticios y Bebidas (US\$ 111 millones), Fabricación de Sustancias Químicas (US\$ 61 millones) y Fabricación de maquinaria y aparatos eléctricos (US\$ 48 millones) (Uruguay XXI, 2015).

a la cultura, etc. Aunque su reconocimiento a través de la legislación no necesariamente signifique que Estado y sociedad reconozcan en el accionar cotidiano el pleno ejercicio de los mismos.

## ESTRUCTURA AGRARIA Y ESTRUCTURA SOCIAL DEL CAMPO URUGUAY

### LA ESTRUCTURA AGRARIA

Para analizar los cambios en la estructura agraria es requisito entender la distribución de la tierra productiva. El Cuadro N° 1 muestra cómo se duplica la cantidad de explotaciones en la primera mitad del siglo XX debido al incremento de las explotaciones pequeñas (menos de 100 hectáreas) al influjo de las políticas batllistas. Luego, muestra cómo se produce una disminución de las explotaciones totales y pequeñas como resultado de la aplicación de las políticas neoliberales con los gobiernos militares a partir de la década del setenta. El paradójico resultado es que la distribución de la tierra en el año 2011 es casi igual a la que existía en el año 1908. Es notable también la permanencia de las explotaciones medianas a lo largo del siglo y el crecimiento del número de explotaciones grandes (mayor de 1000 has). Dado que la superficie agropecuaria es constante a lo largo del siglo (las tierras fiscales se distribuyeron en el siglo XIX), es necesario concluir que el crecimiento de las grandes explotaciones en la primera década del siglo XXI se produce a expensas de las pequeñas y medianas.

**Cuadro N° 1**  
Uruguay. Establecimientos agropecuarios por estrato de tamaño  
según años seleccionados del Censo

Tamaño de Establecimientos	Años censales								
	1908	1961	1980	2000		2011		2011-2000	
	N°	N°	N°	N°	%	N°	%	N°	%
1.000 ha y más	3.781	3.809	3.895	4.034	7,1	4.138	9,2	+104	+2,6
100 a 999 ha	15.375	18.085	17.532	17.052	29,8	15.821	35,2	-1771	-10,4
1 a 99 ha	24.433	65.034	46.935	36.045	63,1	24.931	55,5	-11.114	-30,8
Total	43.874	86.928	68.362	57.131	100	44.890	100	-12.241	-21,4

Fuente: Para los años 1908 a 1980, Finch, 1980. Para años posteriores, Censos Generales Agropecuarios respectivos.

Durante el último tercio del siglo XX, hubo una tendencia sostenida a la integración, ya sea vertical, mediante enlaces en red o por mecanismos de mercado simples (Sturgeon, 2008) entre el agro y la industria procesadora de materias primas, conformando cadenas y complejos agroindustriales. Se desarrollaron fuertemente aquellas agroindus-

trias que producían para la exportación: frigoríficos, textiles, molinos arroceros, plantas de industrialización láctea, cervecerías, procesadoras avícolas y plantas de procesamiento y empaqueo de cítricos.

#### *LAS CLASES SOCIALES EN EL URUGUAY RURAL*

Según Piñeiro y Moraes (2008) las tres clases básicas en que se divide la sociedad rural estaban presentes tanto al inicio como al final del siglo XX. Si bien distintos autores (Solari, 1958; Errandonea, 1989) las han identificado de diferente manera, las denominaciones más aceptadas son: los empresarios rurales, los productores familiares y los asalariados rurales. A su vez, dentro de cada uno de estos agrupamientos se pueden distinguir estratos diferentes.

Los empresarios rurales son propietarios o poseedores de tierra que la trabajan empleando mano de obra asalariada y que producen principalmente para la exportación. Dentro de esta categoría se pueden distinguir dos subtipos distintos. El estanciero, dedicado a la ganadería, basado en el uso extensivo de los recursos naturales, con escasa inversión tecnológica, baja productividad y que basa sus ganancias en poseer mucha tierra (renta agraria) y el empresario agrícola-ganadero, actor predominante en las últimas cuatro décadas del siglo XX. Este se orienta a complementar la producción ganadera (de carne, lana o leche) con cultivos de arroz, cereales, oleaginosas, cítricos y, más recientemente, forestación. El empresario agrícola-ganadero realiza inversiones sobre la tierra utilizando paquetes tecnológicos, fuertes inversiones de capital en plantaciones, riego, movimientos de tierra, el empleo de maquinaria avanzada, etc., que le permiten alcanzar una mayor productividad. Su ganancia está asentada en la innovación tecnológica además del trabajo asalariado (renta de la tierra, absoluta y diferencial y plusvalía). Este tipo social está vinculado al desarrollo de los complejos agroindustriales.

En el Uruguay no hay campesinos. Sí hay productores familiares que tienen extensiones menores de tierra. Según el Censo General Agropecuario de 2011 tenían en promedio 100 hectáreas, aunque el 50% de los mismos declararon superficies menores a 57 hectáreas. Esa tierra la trabajan predominantemente con mano de obra familiar<sup>4</sup>. Están totalmente integrados a los mercados de tierra, trabajo, capital, productos e insumos. Su situación en la estructura de clases

---

4 La definición oficial estipula que Productor/a Familiar es aquel que emplea hasta dos trabajadores asalariados; reside en la explotación o a una distancia menor a 50 km; explota hasta 500 hectáreas; obtiene su ingreso principal de la explotación. La definición que usamos aquí es un poco distinta, ya que solo utiliza el criterio de la mano de obra: será contada como familiar toda explotación en la que el 50% o más de los trabajadores sean familiares o no remunerados.

es la subsunción real al capital. En el año 2000, siendo el 80% de los productores ocupaban el 30% de las tierras, mientras que para el año 2011 eran apenas un 66% y ocupaban un 27% de la tierra. Del total de productores familiares, un 61% se dedica a la producción de vacunos de carne, un 7,7% a las hortalizas, un 7,7% a vacunos de leche y un 7,9% a la producción de ovinos. Luego, un 3,8% a los cereales y oleaginosas (no arroz), 2% a la producción de cerdos y un 1,5% a la producción de aves<sup>5</sup>. Producen principalmente para el mercado interno.

Dentro de los productores familiares también se pueden identificar varios subtipos (Piñeiro, 1994): desde el productor familiar capitalizado, que tiene inversiones en maquinaria, en plantaciones (por ejemplo, de frutales), en pasturas y alambrados y obtiene ganancias anuales razonables que le permiten reinvertir en su establecimiento, hasta aquel productor que porque tiene poca tierra o capital debe salir a trabajar fuera de su establecimiento una parte del año para poder mejorar sus ingresos. Estos últimos también se conocen como “pluriactivos” (Piñeiro y Cardeillac, 2009).

La tercera clase social es la formada por los trabajadores rurales asalariados. Los censos de población contaron 94.667 trabajadores en 1985, 69.649 en 2000 y 69.284 en 2011 (Cardeillac y Nathan, 2015). La proporción de trabajadores asalariados hacia el 2000 llegó al 56% del total de la fuerza de trabajo, superando a los trabajadores familiares. Avanzando en el siglo XXI las tendencias de los dos grupos han sido distintas: una disminución importante de los trabajadores familiares (es decir, de la mano de obra familiar no remunerada, empleada por los distintos tipos de productores familiares) y una disminución primero pero una estabilidad posterior de los trabajadores asalariados, redundando en una extensión y profundización de las relaciones capitalistas de producción en el campo. Así, hacia 2011 un 65% del total de la fuerza de trabajo corresponde a trabajo asalariado.

La categoría de los trabajadores asalariados rurales puede ser descompuesta en diversos tipos sociales. Según el tipo de trabajo que realiza es conveniente distinguir el peón permanente de la estancia ganadera, vinculado a las faenas con el ganado, que generalmente trabaja montado a caballo, del peón más calificado de los establecimientos que hacen agricultura. Asimismo hay que distinguir a los asalariados que realizan tareas de supervisión: gerentes, administradores, capataces, jefes de cuadrilla, etc. entre los cuales hay profesionales.

Los cambios tecnológicos ocurridos a lo largo del siglo XX han estimulado la tendencia a contratar unos pocos trabajadores perma-

---

5 La información presentada fue obtenida de procesamientos propios sobre las bases de datos de los Censos Generales Agropecuarios de 2000 y 2011.

nentes calificados y luego recurrir a la contratación de jornaleros sin calificación para atender los picos de demanda de trabajo. Entre estos últimos abunda el trabajo precario, no registrado, habiendo crecido el trabajo femenino en tareas como la plantación forestal y la cosecha de frutas (Piñeiro, 2008).

## **LOS CAMBIOS EN EL AGRO A INICIOS DEL SIGLO XXI**

### *LOS CAMBIOS ECONÓMICOS, SOCIALES, INSTITUCIONALES Y TECNOLÓGICOS*

El sector agropecuario jugó un importante papel en el proceso de recuperación del país luego de la crisis del 2002. Hay una serie de razones que contribuyen a explicar las transformaciones que ocurrieron en los años siguientes a la crisis. Por un lado, están aquellas razones de origen externo. La subida de los precios de alimentos y fibras en los mercados internacionales; el incremento de los precios del petróleo que alentaron la producción de biocombustibles; el agotamiento de los bosques boreales que impulsaron el traslado de las empresas forestales-celulósicas al hemisferio sur; las nuevas modalidades de expansión del capital global, para quienes resultó atractiva la inversión en tierra y producción de alimentos en momentos de crisis financiera en el mundo desarrollado.

Por otro lado, también intervinieron vectores de origen interno, particularmente de origen institucional. Durante la última década del siglo pasado gobiernos neoliberales modificaron cuatro normativas que promovieron las inversiones en tierras. La primera fue la ley de promoción de la forestación (1987) que concedió exenciones impositivas y subsidió la implantación forestal. Así, en veinte años se pasa de 50.000 a 1.000.000 de hectáreas forestadas. La segunda fue la modificación de la ley de arrendamientos con el fin de desregular los contratos para favorecer arriendos de corta duración, que luego serían utilizados por inversionistas sojeros. La tercera fue levantar la restricción que solo admitía la compra de tierras por parte de Sociedades Anónimas cuando estas estaban constituidas con acciones nominativas. Con ello se facilitó la compra de tierras por capitales financieros frecuentemente extranjeros. Por último, la ley 16.906 del año 2006 de Promoción de Inversiones que favoreció inversiones extranjeras de todo tipo, con amplias facilidades, entre otras en el sector agroindustrial.

Otros vectores que se deben tener en cuenta son los de carácter tecnológico. Solo para mencionar los principales: las semillas transgénicas permitieron aplicar el paquete de la siembra directa con abatimiento de los costos; las nuevas maquinarias permitieron reducir salarios y personal en casi todas las cadenas productivas; la introduc-

ción y expansión de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la agricultura y en los agronegocios; la modificación de los procesos organizativos de la mano de obra, etc. Todos esos vectores resultan funcionales al tipo de organización en red y las economías de escala que caracterizan a los nuevos agronegocios vinculados al capital financiero (Carámbula, 2015).

La expansión que ocurre en tres grandes Cadenas Globales de Valor (CGV) en el territorio uruguayo explica buena parte de los cambios que ocurrieron a principios de la primera década del nuevo siglo. La cadena forestal-celulósica favorecida por la ley mencionada arriba y por los bajos precios de la tierra, se expande desarrollando un modelo de integración vertical vinculado a la construcción de dos grandes plantas de producción de pulpa de celulosa en territorio uruguayo, aprovechando las facilidades de la ley de promoción de la inversión extranjera directa y el otorgamiento de zonas francas (Lagaxio, 2013).

En el caso de la CGV de granos, Uruguay tuvo históricamente una cadena de producción centrada en el trigo y en menor medida en el maíz, el girasol, la cebada y el sorgo combinados con la producción ganadera. Desde el inicio de la primera década del siglo ocurre una rápida expansión del cultivo de la soja, que pasó de 30.000 ha sembradas (2001/02) a 1,3 millones en 2014, ocupando 72% del área cultivada. Le siguió en importancia el trigo mientras los demás cultivos caen o se estancan. La expansión sojera se hace sobre un paquete tecnológico nuevo (transgenia, glifosato, siembra directa, etc.) y un nuevo modelo organizacional que incluye: la separación entre administración y propiedad de la tierra, al contratista agrícola, las ventas a futuro, el capital financiero, etc. Este proceso expansivo generó un aumento de los índices de concentración agrícola acompañado por el desplazamiento de productores pequeños y medianos, que no pudieron competir en las nuevas condiciones del negocio agrícola y debieron salir de la producción (Figueredo y Menéndez, 2013).

Este escenario también incluyó la aparición de nuevos actores con lógicas y estrategias productivas diferentes a las del empresario tradicional. (Errea et al., 2011). Grandes empresas argentinas, se expandieron hacia Uruguay trayendo su tecnología de producción y organización en red (Santos et al., 2013). Esta tecnología fue luego adoptada por empresas uruguayas que en algunos casos luego reemplazaron a aquellas.

Ese escenario ha generado un vertiginoso dinamismo en las exportaciones de estos cultivos, liderados por la soja. La concentración observada en la fase agraria de la cadena, también se percibe en la comercialización de la producción: el 86% del valor de las exportaciones de soja está concentrada en diez empresas (Uruguay XXI, 2011).

La tercera cadena de valor que se transforma es la cárnica. Si bien los procesos de concentración son más lentos y menos perceptibles, su centralidad en el agro uruguayo le confiere una importancia mayor. Esta cadena, que históricamente se basó en la productividad de las praderas naturales, ocupa establecimientos de muy diversos tamaños y tipos de productores. En la última década perdió 2.000.000 de hectáreas a manos de las dos cadenas anteriores. Se registró un incremento en la productividad de la tierra obtenida principalmente por mejoras tecnológicas entre las cuales la suplementación alimenticia del ganado en engorde. Por otro lado, en la fase industrial ha habido también un proceso de concentración y extranjerización. De las diez primeras plantas industriales que concentran un 77% de la faena, solo tres son nacionales, 6 son de capitales brasileños<sup>6</sup> y 1 de capitales argentinos (Bittencourt, Carracelas y Reig, 2011; Figueredo y Carámbula, 2014; Flores, 2013).

Las exportaciones agropecuarias y agroindustriales siguen siendo centrales para la economía del país y para su balanza comercial, representando el 76% de las exportaciones totales. La tasa de crecimiento anual de las exportaciones ha sido del 7% (CINVE, 2015).

Este crecimiento se debió en parte, a la ley de Promoción de la Inversión Extranjera Directa (IED) promulgada durante el primer gobierno del FA. A su influjo la tasa de inversión fija de la economía, que representó promedialmente un 14% del PBI entre 1988 y 2004, llegó al 23% del PIB en 2013. En el período 2008 al 2014 los proyectos aprobados que dirigieron su inversión al sector agroindustrial representaron el 30% del total de la inversión promovida. (Duran y Salgado, 2014).

#### *EL PROCESO DE CONCENTRACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN DE LA TIERRA*

El precio promedio de la tierra en Uruguay osciló en el entorno de los U\$ 500 durante la década del noventa. A partir del 2002 por razones mencionadas arriba y en otros trabajos (Piñeiro, 2012) el precio comenzó a subir por la demanda combinada de las grandes empresas forestales y de los empresarios agrícolas para la producción de granos, en particular la soja. Hacia finales de la primera década del siglo XXI el valor promedio se había multiplicado por seis, alcanzando en promedio un valor de 3.519 dólares por hectárea en 2013 (DIEA, 2014).

En los primeros años del siglo XXI se produce un proceso de concentración de la tierra sin antecedentes por su magnitud. Entre los años 2000 y 2012 las operaciones de compra venta de tierras sumaron

---

6 Vale la pena recordar que dos de las principales industrializadoras de carne del mundo son brasileñas: Marfrig y JBS, este última siendo la responsable de más del 10% de la producción de carne del planeta (Flores, 2013)

7 millones de hectáreas, es decir el 44% de la superficie agropecuaria del país. Este proceso provocó una concentración en la propiedad de la tierra como se explicó más arriba (ver Cuadro N°1).

Los censos también sugieren que hubo un proceso de extranjerización. En el censo de 2000, 90% de las tierras eran de propiedad de ciudadanos uruguayos. En 2011 esa cifra se había reducido a 54%. La tierra perdida por uruguayos fue comprada por personas jurídicas, principalmente Sociedades Anónimas cuya nacionalidad se desconoce.

En resumen, la expansión de la cadena forestal-celulósica y la de los granos se produce por la conversión de tierras ganaderas a agrícolas, posibilitada por nuevas tecnologías y formas de producir. En algunos casos los propios empresarios ganaderos se pasaron a la agricultura. En otros casos, empresarios tradicionales fuertemente endeudados por la crisis monetaria y la devaluación de 2002, ven la oportunidad de saldar sus deudas vendiendo parte o todas sus tierras.

Es posible concluir que la política económica en general y la política agropecuaria en particular durante los gobiernos del FA tuvo dos caras: una dirigida a estimular la inversión de capitales nacionales y extranjeros y la expansión de los agronegocios, y otra que generó políticas compensatorias para la producción familiar y los asalariados rurales, como se verá en los apartados siguientes.

#### *LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE APOYO A LA PRODUCCIÓN FAMILIAR DURANTE EL GOBIERNO DEL FA*

La fiebre compradora y el elevado precio de la tierra llevaron a muchos productores familiares a vender sus tierras. Por un lado, fueron seducidos por las ofertas de compra que recibían de productores empresariales, o expulsados por el incremento de precio de los arrendamientos. Por otro lado, la expansión de los agronegocios competía por la mano de obra elevando su precio. Finalmente no son de desdeñar los pleitos que se generaron con las grandes plantaciones forestales por el uso del agua superficial y con la soja por el uso de agroquímicos.

A partir del 2005, cuando asumió el gobierno del FA, se profundizaron políticas para el desarrollo rural y proyectos de apoyo a los productores familiares. En el año 2008 se creó la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) dentro del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP). Se creó el Registro de Productores Familiares, que siendo de inscripción voluntaria, permitió canalizar una serie de políticas diferenciadas en los años siguientes<sup>7</sup>. Entre 2005 y 2011

---

<sup>7</sup> En 2013 el Registro contaba con 21.645 explotaciones inscriptas, que ocupaban 1.687.583 hectáreas siendo la superficie media de las explotaciones 78 hectáreas (Sganga et al., 2013: 653).

los productores familiares recibieron apoyo a través de programas y proyectos cofinanciados entre el Estado (DGDR-MGAP) y organismos internacionales que beneficiaron a 13.431 productores. En el período 2011-2015, la DGDR amplió los programas dirigidos a productores familiares incluyendo apoyo económico para inversiones, capacitación, asistencia técnica, fortalecimiento de grupos y promoción de mujeres y jóvenes, con tres grandes objetivos: diseñar e implementar políticas diferenciadas para alcanzar el desarrollo rural, promover la inclusión equitativa y sostenible de la Producción Familiar en las cadenas productivas, y articular y coordinar la llegada de las políticas sociales generadas por el Estado al medio rural (DGDR-MGAP, 2016). Hasta 2013 se realizaron 8.844 apoyos a productores familiares seleccionados mediante el Registro.

Dentro de este amplio espectro, los programas de apoyo financiero habían concedido microcréditos por un valor aproximado de 31 millones de dólares distribuidos en 23.445 créditos que beneficiaron a 10.122 personas entre 2004 y 2013. (Gómez et al., 2013). Los destinos previstos por el programa de microcréditos son tres: emprendimientos productivos agropecuarios o no agropecuarios con un tope entre \$U 12.000 y \$U 30.000 según el año. Otro de libre disponibilidad, utilizado para cubrir una importante gama de necesidades de las familias, (problemas de salud, equipamiento del hogar, materiales escolares, vestimenta, etc.) con un tope entre \$U 4.000 y \$U 10.000 según el año. Y un tercer destino: “refacciones de viviendas o pequeñas ampliaciones”, con un capital máximo prestado entre \$U 12.000 y \$U 24.000 según el año<sup>8</sup>. Es decir, microcréditos que no superaban los 1000 dólares por productor como máximo.

A partir del año 2005 se reforzó política y económicamente al Instituto Nacional de Colonización (INC). En el período 2005-2014 se repartieron 90.000 hectáreas, un 15% de toda la tierra repartida en la historia de la institución. De acuerdo con las orientaciones políticas del FA, se decidió que la tierra debía quedar en propiedad del Estado, entregándolas en arriendo. Se privilegió la entrega en modalidades asociativas, para permitir el acceso a más beneficiarios y también para estimular la cooperación entre colonos. Actualmente, el INC posee alrededor de 590.000 hectáreas de tierras que sirven a más de 5.100 colonos individuales y grupales (unas 20.000 personas) (Juncal y Camacho, 2015). Como se desprende de estos datos, si bien la acción colonizadora del INC no es de desdeñar, no ha sido suficiente para frenar la pérdida de productores familiares que se registró en los últimos quince años.

---

8 Con un valor del dólar que osciló entre los \$U 26 (pesos uruguayos) en 2004 y poco más de \$U 20 en 2013.

*LOS TRABAJADORES ASALARIADOS RURALES Y LAS POLÍTICAS  
COMPENSATORIAS DEL GOBIERNO PROGRESISTA*

Los autores que han estudiado la situación de los trabajadores asalariados rurales durante el siglo XX han señalado que los salarios siempre estuvieron por debajo de los que percibían sus pares urbanos y que las condiciones de trabajo y de vida eran deplorables (González Sierra, 1994; Rocha, 2008). En las estancias ganaderas a los salarios bajos se le agregaban condiciones insuficientes en la vivienda, jornadas de trabajo “de sol a sol” sin períodos de descanso, y un control total sobre la vida del trabajador lo cual hacía imposible todo intento de agremiación. Peores eran los salarios y la vida de aquellos trabajadores que realizaban tareas zafrales y que residían en los pequeños pueblos del interior. Allí se encontraban los peores indicadores de pobreza e indigencia, de desempleo y subempleo, de escolarización y de acceso a los servicios básicos de vivienda, atención de la salud, acceso a la seguridad social, etc. Las normas laborales que establecieron muy tempranamente amplios derechos laborales y sociales en el Uruguay, no ampararon igual a los trabajadores rurales, dado que se entendía que el trabajo rural tenía condiciones de excepcionalidad, vinculadas a los ciclos biológicos (Piñeiro, 2008).

Con el ascenso al gobierno del FA en el 2005 se impulsaron significativos cambios en las políticas laborales dirigidas a los trabajadores rurales. Ese año se convoca a los Consejos de Salario, ámbitos oficiales de negociación tripartita (trabajadores, empleadores y Estado) donde se negocian salarios y condiciones de trabajo. La convocatoria de 2005 incluyó por primera vez, a los trabajadores rurales. En los años siguientes se sucedieron otras normas: duplicación del salario mínimo nacional (incluyendo a los trabajadores rurales), limitación de la jornada laboral a ocho horas y regulación de los descansos, normas de protección en la seguridad y salud en el trabajo agropecuario, fijación del Día del Trabajador Rural como feriado no laborable y pago, campañas públicas enfatizando los derechos de los trabajadores rurales, creación de la Unidad de Empleo Rural dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), etc. A esto hay que agregarle la supervisión más estricta del cumplimiento de la normativa laboral general, ejercida por las Inspecciones del mismo MTSS, (Cardeillac, Carámbula et al., 2015).

En suma, la política salarial que a partir de 2005 se propuso elevar los salarios más bajos, la negociación colectiva, el estímulo a la formalización de los contratos de trabajo y otras acciones afirmativas tuvo resultados favorables para mejorar los salarios y las condiciones de trabajo y de vida de los asalariados agropecuarios.

**SEGUNDA PARTE: LAS DIFICULTADES PARA MODIFICAR LA ESTRUCTURA AGRARIA EN EL GOBIERNO PROGRESISTA SOBRE LA ESTRUCTURA SOCIAL AGRARIA Y EL PODER POLÍTICO**

En un país autosuficiente en alimentos y cuya economía estuvo basada en su capacidad de exportar bienes primarios, las clases propietarias de la tierra siempre tuvieron mucho poder y un papel político preponderante. Como se ha explicado más arriba, la estructura agraria del primer censo de 1908 tiene similitudes con la del censo de 2011. En los numerosos censos que se hacen a lo largo del siglo XX se aprecia como los productores familiares crecen en número durante la primera mitad del siglo y decrecen en proporción parecida en la segunda mitad. Ya se ha explicado también las razones de estos movimientos. Lo cierto es que los poco más de cuatro mil establecimientos “grandes” de más de mil hectáreas se mantienen con pocas variaciones a lo largo del siglo. Posiblemente, una cantidad difícil de precisar de familias tradicionales de grandes propietarios rurales fueron barridas por el nuevo capital agrario que incluye empresas translatinas, fondos de inversión y de pensión y empresas multinacionales bajo la forma de sociedades anónimas. Pero aún así, todavía se mantienen familias tradicionales que supieron hacer los cambios organizativos y tecnológicos a tiempo y transformarse en empresas modernas.

Así, el mapa de poder que emerge a principios del siglo XXI es parcialmente diferente del que había cien años atrás. Aunque es demasiado pronto para saber cómo se realinearán las fuerzas, se podría sugerir que las dos poderosas organizaciones de los propietarios de la tierra, la Asociación Rural del Uruguay y la Federación Rural verán mermada su incidencia como consecuencia de la presencia de propietarios extranjeros de tal magnitud que no precisan asociarse con nadie para presionar al gobierno. La forma como han procedido las multinacionales que controlan el negocio forestal-celulósico, negociando en forma directa con el gobierno del FA son un augurio.

La posición de clase de la producción familiar es contradictoria. Por un lado poseen tierra, y están incorporados a los mercados. Los estratos superiores, contratan trabajo y esto los enfrenta a los trabajadores asalariados. Los estratos más pequeños, venden fuerza de trabajo. No es de extrañar entonces que su posición frente a las reivindicaciones de los trabajadores asalariados haya sido con más frecuencia aliarse con las organizaciones patronales, que con las organizaciones de trabajadores. Pero tal como lo expresa en su Programa la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), la principal organización gremial de los productores familiares, la tensión principal hoy en el campo está entablada entre los agronegocios y la Producción Familiar.

Los productores familiares mantienen una relación simbiótica con el Estado. Este los precisa porque son los productores de alimentos para el mercado interno y la base de una forma de colonizar el territorio (de Torres Álvarez et al., 2014). Aquellos precisan del apoyo del Estado para enfrentar la situación adversa en que los coloca el avance del agronegocio. Pero como el Estado por otra parte, también necesita del agronegocio para producir los productos exportables, solo puede apoyarlos en tanto no afecte a los agronegocios y en general a la estructura agraria dominada por ellos. La política estatal en estos diez años mantuvo la estructura agraria y facilitó la evolución de los agronegocios con políticas macroeconómicas favorables, mientras instrumentó micro políticas públicas de apoyo a la Producción Familiar, a través de planes programas y proyectos que le bombearon recursos financieros, técnicos y organizativos, como los reseñados más arriba.

Como se explicó antes, los trabajadores asalariados son hoy la principal fuerza de trabajo en el campo, como consecuencia de su propio crecimiento numérico y de la disminución de la Producción Familiar. Han tenido y aún tienen serias dificultades para organizarse y hacer valer sus derechos, consagrados en el plano formal. La dispersión en el territorio, la represión patronal a los que intentan organizarse, la inclusión de los militantes en “listas negras”, los mercados de empleo segmentados territorialmente, por género y edad, y aún una mentalidad cooptada por la ideología patronal (Cardeillac, Gallo et al., 2015), ha hecho que nunca hayan tenido peso propio en las definiciones de política pública. El gobierno del FA (en forma coherente con su propuesta programática) ha tenido una política activa de apoyo a la mejora de las condiciones de vida, el salario y la protección de derechos a través de las acciones del MTSS. Pero la distancia es tan grande que harán falta muchos años o políticas mucho más vigorosas para que este sector cobre peso político propio.

Un análisis de clases sociales agrarias debería incluir a los rentistas. Los terratenientes uruguayos, ante la ausencia de campesinos, daban sus tierras en arriendo a otros empresarios capitalistas o a productores familiares. Sin negar que este tipo social aun exista, es preciso hacer notar que hoy el “rentista”, es frecuentemente un productor mediano que prefiere no explotar él mismo la tierra por diversas razones (falta de capital, problemas de escala, desconocimiento de la tecnología organizativa y productiva necesaria, aversión al riesgo, etc.) y las cede en arriendo a empresas capitalistas más grandes que producen granos, carnes o lácteos en gran escala. El problema es que la ausencia de fuentes de datos adecuadas impide estimar el peso de este nuevo actor en el campo uruguayo, aun cuando varios estudios han mostrado su expansión (Arbeletche y Gutiérrez, 2010).

También existe hoy un empresario que siendo propietario de tierras se expande hasta abarcar otros eslabones de la cadena productiva: en el acopio de granos, trabajando para otros empresarios con la capacidad excedentaria de sus equipos (máquinas y humanos), o tomando en arriendo tierras para expandir un negocio ganadero, o forestal, etc. De modo que en estos casos, sin apartarse de las categorías clásicas de la estructura agraria tenemos empresarios capitalistas agrarios que ocupan además otras posiciones en la estructura social.

Estudios recientes (Figueredo y Carámbula, 2014; Piñeiro y Menéndez, 2014) han comenzado a referirse a una reconfiguración de las clases agrarias. Si el análisis de la estructura agraria tiene como fin realizar un análisis político sobre las posibles alianzas de clases y grupos sociales, un análisis que solo tomara en cuenta a los tres actores sociales más tradicionales (empresarios, productores familiares y asalariados) resultaría hoy insuficiente. Un estudio basado en los actores que interactúan en la cadena local o global de valor mostraría un conjunto de posibles alianzas que permitiría comprender mejor la dinámica política. El esquema de la estructura social agraria descrito más arriba debe complementarse con los actores que intervienen tanto en las etapas anteriores como posteriores, que han dinamizado los mercados de los principales productos del agro uruguayo y liderado la modernización de los mismos. A eso se dedicarán las siguientes líneas.

En la etapa de provisión de insumos para la etapa agrícola, están los empresarios de la industria semillera, los de las máquinas y herramientas, la industria química que produce los fertilizantes y todos los comercios que se especializan en la venta al menudeo. Esas empresas semilleras también se expanden hacia la producción agrícola, comprando o arrendando tierra, pero en general se articulan con los empresarios tradicionales mediante enlaces de mercado simples, es decir, gobernados por los precios (Sturgeon, 2008). En la cadena forestal que tiene fuerte integración vertical, las etapas de vivero y plantación inicial están bajo el control de las empresas foresto-industriales por lo que el enlace está basado en la jerarquía (Sturgeon, 2008) ya que la empresa trasnacional de la fase industrial, suele internalizar la fase agraria. Al mismo tiempo, la plantación forestal a campo está tercerizada a empresas contratistas de personal, por lo que en esta etapa se dan enlaces de tipo relacional o incluso cautivo (Sturgeon, 2008), dada la asimetría de poder e información entre los actores (enormes empresas trasnacionales y empresas nacionales de servicios).

En las etapas posteriores a la agropecuaria, hay una multiplicidad de actores y las combinaciones son variadas según las cadenas. En la cadena de granos el acopio y comercialización para la exportación es

hecho por empresas multinacionales<sup>9</sup> pero también por empresas locales importantes. En este último caso es frecuente que estas empresas también tengan tierras propias o arrendadas en las que producen granos. Pero tanto la propiedad de los silos de estiba como los camiones para el transporte pueden ser de las empresas acopiadoras como pueden ser arrendados a otras empresas que de esta manera también se incorporan a la cadena. Algunos granos son procesados por la industria con lo cual se incorporan a la cadena, industrias de importancia local. Esta dinámica competitiva, propicia el tipo de enlace de mercado simple que articula la cadena de los granos, y la distingue de las otras. En la cadena cárnica, láctea y forestal-celulósica los empresarios de las industrias transformadoras juegan un papel relevante ya que son los nodos de las cadenas controlando de diversas maneras todo el proceso productivo generalmente a través de la determinación de los precios hacia atrás de la cadena, propiciando un tipo de enlace que se aproxima más al de tipo “cautivo”, en el marco de cadenas en las que se registran procesos de concentración en la etapa industrial que no están presentes en el caso de los granos. El análisis se hace aún más complejo si se tiene en cuenta que la mayoría de estas industrias han sido adquiridas por empresas multinacionales extranjeras en los últimos diez años<sup>10</sup>.

La mayoría de estos actores juega un papel relevante en la distribución de la ganancia y la plusvalía originada en el eslabón agropecuario, aunque estrictamente no siempre participan directamente de esa fase o eslabón. A su vez, si bien siempre hay tensiones por el reparto de la ganancia entre las etapas o eslabones de las cadenas, haber disfrutado de un período de precios altos para los productos, permitió ganancias extraordinarias para todos y en consecuencia no se han apreciado luchas distributivas de importancia.

### **LAS RELACIONES DE FUERZA INTERNAS DEL FA Y LA POLÍTICA AGRARIA**

Más allá de las intenciones implícitas o declaradas, los gobiernos del FA 2005-2014 no tuvieron la capacidad política de alterar los resul-

---

9 Así por ejemplo, Cargill, ADM, Louis Dreyfus, Bunge, Nidera y Glencore fueron responsables de un 58% del volumen exportado de trigo y de un 30% del de soja en 2011/2012. Lo cual muestra que hay fuerte participación de grandes empresas, sin que esto implique que el mercado esté concentrado a nivel local, dónde de hecho, la concentración del comercio exportador de granos a caído (Souto, 2013).

10 En el caso de la industria de la carne el proceso es distinto al de los granos, dándose una importante concentración en la que destaca la participación de capitales brasileños, con 7 frigoríficos, mientras los argentinos tienen 2 frigoríficos y los ingleses, 1 (Bittencourt, Carracelas y Reig, 2011). En el caso forestal, hay fuerte concentración en la fase industrial, así como integración vertical: dos empresas extranjeras controlan la mitad de los bosques implantados (400.000 ha) (Anlló et al., 2013).

tados de la política agraria. Esto puede ser entendido al menos desde dos perspectivas. Por un lado, como una consecuencia del “corrimiento hacia el centro”. Por otro lado, otra interpretación posible del mantenimiento del “statu quo” tiene relación con tres orientaciones políticas que se pueden identificar al interior del FA.

El FA se define a sí mismo como movimiento y como coalición política con cuarenta años de historia formada por una veintena de partidos de izquierda, pero de los cuales solo alrededor de siete tienen representación parlamentaria. A nuestro juicio en materia de política agraria y agropecuaria conviven a su interior tres posiciones distintas. La primera está formada por los dos partidos ideológicos: el Partido Comunista y el Partido Socialista. Ambos de fuerte raigambre urbana e industrial, no simpatizan con los productores familiares a quienes identifican como “pequeños burgueses”. Apoyaron la organización de los trabajadores rurales y la mejora de las condiciones de trabajo y de los salarios. La segunda vertiente es la de dirigentes frenteamplistas que conocen profundamente el interior rural, que tienen simpatía por su gente y que en algunos casos provienen de las filas del Partido Nacional. El más claro representante de esta tendencia es el propio ex-presidente Mujica, pero muchos dirigentes del Movimiento de Participación Popular comparten esta perspectiva. Este fue el grupo que intentó frenar el proceso de concentración y extranjerización de la tierra (referido *ut supra*) promulgando una ley que aumentaba la carga impositiva a los grandes establecimientos rurales (de más de 2.000 hectáreas) que tuvo poco apoyo a la interna del FA y fuertes críticas de los partidos de oposición con el argumento que frenaría la inversión extranjera. Posteriormente un centenar de propietarios rurales afectados por la ley, apelaron ante la Corte Suprema de Justicia quien hizo lugar al recurso de inconstitucionalidad, anulándola.

La tercera vertiente dentro del FA es la que se agrupa en torno al equipo económico, con contribuciones de varios de los grupos políticos formales del FA, con una clara posición neo-desarrollista, preocupada por facilitar todo aquello que permita que la tierra tenga mayor productividad. Este grupo es responsable por ejemplo de la Ley de Promoción de la Inversión (Extranjera) Directa y ha controlado ininterrumpidamente el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). La postura de este grupo político es que la mayor productividad de la tierra, el aumento de las exportaciones que equilibran la balanza comercial, la mayor rentabilidad de las empresas agropecuarias, le permite al Estado uruguayo captar renta a través del sistema impositivo (hoy muy eficiente) que es luego redistribuido a través del gasto público social hacia otros sectores de la sociedad. El aumento del salario mínimo nacional, la duplicación de los salarios rurales y otros beneficios

a los sectores más pauperizados, canalizados por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) posiblemente se hayan nutrido de recursos que, al menos en parte, provinieron de las rentas crecientes del agro.

Estos análisis que deben ser tomados más bien como hipótesis, recalcan que a pesar de que el FA ha ganado tres elecciones nacionales sucesivas con la mayoría absoluta de los votantes, no tiene un funcionamiento interno monolítico en cuanto al manejo del Estado y de las políticas públicas.

### **LAS POSIBILIDADES Y LIMITACIONES DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS PRODUCTORES FAMILIARES**

La Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) es la organización gremial que representa a los productores familiares, seriamente amenazados por la expansión del agronegocio. Por diferencias conceptuales la CNFR no está afiliada a la Vía Campesina.

Es necesario recordar que la CNFR fue creada en 1915, a partir de un fuerte impulso estatal en el marco del gobierno batllista antes caracterizado. En este sentido, desde sus orígenes tuvo una fuerte relación de dependencia con la institucionalidad pública que la diferencia de otras organizaciones que representan los intereses de los sectores subordinados del campo en América Latina, nacidas a impulso de las movilizaciones sociales y enfrentadas al aparato estatal.

Desde 1995 la CNFR ha dedicado particular énfasis a elaborar y presentar frente a las autoridades gubernamentales, “propuestas de políticas diferenciadas dirigidas a los pequeños productores familiares”, que constituyen la principal actividad de posicionamiento político de la organización (CNFR, 2015).

Según (Florit y Piedracueva, 2015) la CNFR ha sido incapaz de tener una posición más radical o antagonista respecto al Estado influida por la opción que tomó en los últimos diez años, de utilizar los recursos que este le ofrecía, a través de planes y proyectos que le permitieron expandirse territorialmente y crecer en asociados. Al ampliar la base social, sobre una definición amplia y poco precisa de quienes son productores familiares, hizo más heterogénea su composición (heterogeneidad productiva, económica e ideológica) dificultando la adopción de posiciones más antagónicas respecto del agronegocio y del Estado y la construcción de alianzas con otros grupos subordinados al gran capital.

La CNFR está convencida de que el Estado juega un papel relevante en la orientación del modelo de desarrollo y que la estrategia correcta es de articulación antes que de oposición. Su accionar gremial se ubicará dentro de las reglas del sistema tratando que el Estado apoye mayormente a la producción familiar pero sin cuestionar las causas que llevan a que el Estado también impulse el agronegocio.

## CONCLUSIONES

La caída de la tasa de ganancia en los países centrales que se agudiza a partir de 2008, la suba especulativa en los mercados mundiales de los precios de alimentos y fibras y los precios relativamente bajos de la tierra en Uruguay, provocó una masiva entrada de capital financiero que se dirigió a la compra de tierras tanto para producir, como reserva de valor, y a las inversiones agroindustriales (entre otras).

Lo particular del caso uruguayo es que este proceso de acumulación por desposesión se produce aprovechando el profundo endeudamiento bancario que tenía una parte de los empresarios capitalistas del agro como consecuencia de la crisis financiera que sufrió el país en el año 2002, como corolario del período neoliberal y sus políticas ya analizadas. Paradójicamente fue un sector de los empresarios capitalistas (posiblemente las oligarquías locales del interior) el que cedió buena parte de las tierras al capital financiero. Como lo demuestran los Censos, un gran número de productores familiares también vendieron sus tierras, pero como tenían poca, solo aportaron un séptimo del total transado en la primera década del nuevo siglo.

En el año 2005 el FA, una coalición de partidos de izquierda, llega al gobierno nacional luego de 34 años desde su fundación. Llega con el apoyo del electorado joven, de las clases bajas y medias y ante la incapacidad de los partidos tradicionales de resolver la crisis en que estaba sumido el país. En consonancia con las propuestas de política agraria plasmadas en su programa de gobierno, propone la convivencia de los agronegocios y de la agricultura familiar. En la práctica, con las normas que estimularon la inversión extranjera, se favoreció el control de la tierra y del capital por el capital financiero que invirtió en las Cadenas Globales de Valor incorporándose así el país al Régimen Alimentario Corporativo (McMichael, 2012).

Se produjo un agudo proceso de concentración y extranjerización de la tierra y de varias de las Cadenas de Valor de exportación, acompañada por fuertes crecimientos de la productividad de la tierra y del trabajo. El gobierno del FA establece políticas compensatorias para la Producción Familiar bombeando recursos estatales a través de programas y proyectos dirigidos a este grupo social pero sin lograr con ello frenar su gradual decrecimiento.

En forma coherente con la tradición de una coalición de partidos de izquierda de raíz popular y obrera, el gobierno de izquierda promovió el mejoramiento de los salarios y de las condiciones de trabajo de los asalariados rurales, estimulando al mismo tiempo a las organizaciones sindicales. La política fue hacer cumplir la normativa existente con el fin de igualar el ejercicio de los derechos ciudadanos de los trabajadores rurales con los trabajadores urbanos, modificar las normas

que generaban un marco regulatorio excepcional y excluyente de los asalariados agropecuarios para llevarlos al régimen normativo general e introducir nuevas normas que atendiesen la particular situación de vulnerabilidad de los trabajadores rurales.

En este sentido entonces, la política agraria del FA no avanzó en una regulación estatal más firme de los agronegocios y del capital financiero y no pudo evitar la disminución de la Producción Familiar aunque sí logró una mayor protección y empoderamiento de las organizaciones de trabajadores asalariados rurales.

De algún modo, parecería que predominó la visión de un sector de la izquierda que tradicionalmente ha considerado al estancamiento del agro como el principal problema para el desarrollo del país en lo que refiere al campo. En este sentido, la penetración del capital financiero, con sus nuevas formas de organizar la producción dinamizó una estructura económica y productiva históricamente dominada por empresarios tradicionales, más orientados a captar ganancias por la especulación que a hacerlo mediante el aumento de la productividad o la innovación. Al mismo tiempo, los excedentes captados por las exportaciones, permitieron al gobierno captar los recursos necesarios para desarrollar políticas de atención a la crisis social heredada del período neoliberal, y otras orientadas a dirigir el desarrollo del país, mientras que los encadenamientos productivos que generaron buena parte de las IED asociadas al sector agropecuario o a la fase industrial de alguna de las cadenas de valor descritas, reactivaron los mercados de trabajo impulsando la demanda de mano de obra asalariada.

Pero, como se vio, esta dinamización derivada de la radicalización y profundización de las relaciones capitalistas de producción en el campo, al mismo tiempo que modificó al empresariado y rompió el estancamiento, desató una serie de efectos (concentración de la tierra, extranjerización, profundización de la dependencia de la fase agraria respecto de las etapas posterior-industrial y/o anterior de insumos), que restaron capacidad de respuesta y adaptación a la producción familiar.

El desafío para el gobierno de izquierda hoy, está en encontrar una forma de detener y revertir el desplazamiento de población y la desarticulación del entramado social del campo uruguayo acaecido en los últimos años. El problema es que para ello antes deberá revisar al menos parte de su estrategia de intervención en el agro y como se vio, tanto dentro de la coalición, como fuera de la misma, existen fuertes obstáculos a que dicho proceso de revisión tenga lugar.

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, J. 2014 “Expansión agraria, cambio tecnológico y crecimiento de la productividad de la tierra en los sistemas ganaderos de Nueva Zelanda y Uruguay, 1870-2010” en <[http://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/Jornadas%20de%20Economía/t\\_alvarez\\_jorge\\_2014.pdf](http://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/Jornadas%20de%20Economía/t_alvarez_jorge_2014.pdf)> acceso 20/1/2017.
- Anlló, G.; Bisang, R.; Sturbin, L. y Monasterios, S. 2013 *El potencial impacto de los derechos de propiedad intelectual sobre la cadena forestal en Uruguay* (Ginebra: Comité de Desarrollo y Propiedad Intelectual - CDIP / Organización Mundial de la Propiedad Intelectual - OMPI).
- Antía, F. 2009 “Uruguay: crisis y reactivación económicas en los ochenta y en los dos mil” en <<http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catpype/materialad/2009-08-14-FernandoAntiaUruguaycrisisyreactivacioneconomicasenlosochentayenlosdosmil.pdf>> acceso 18/8/15.
- Arbeletche, P. y Gutiérrez, G. 2010 “Crecimiento de la agricultura en Uruguay: exclusión social o integración económica en redes” en *Pampa*, 6.
- Astori, D.; Pérez Arrarte, C.; Goyetche, L. y Alonso, J. 1982 *La agricultura familiar uruguaya: orígenes y situación actual* (Montevideo: FCU).
- Bertino, M.; Bertoni, R.; Tajam, H. y Yaffé, J. 2001 *El cambio estructural a través de los sectores. La economía uruguaya 1900-1955 (II)* (Montevideo: Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo DT 6/01).
- Bittencourt, G.; Carracelas, G. y Reig, N. 2011 *Determinantes y efectos de la inversión extranjera directa en la industria frigorífica uruguaya* (Montevideo: Departamento de Economía (DECON) / Facultad de Ciencias Sociales - FCS) Documento N° 29/11.
- Carámbula, M. 2015 “Imágenes del campo uruguayo en clave de metamorfosis. Cuando las bases estructurales se terminan quebrando” en *Revista de Ciencias Sociales DS-FCS*, 28 (36).
- Cardeillac, J. 2013 *Documento de Trabajo N° 88: Sobre cadenas globales de valor* (Montevideo: NESAs / DS-FCS).
- Cardeillac, J. y Nathan, M. 2015 “Caracterización sociodemográfica de la situación de los colectivos de trabajadores rurales y domésticos en el período 1996-2011” en Pucci, F.; Piñeiro, D.; Juncal, A.; y Nión, S. (coords.) *Sindicalización y negociación colectiva en los sectores rural y doméstico* (Montevideo: UdelaR-CSIC).
- Cardeillac, J.; Carámbula, M.; Juncal, A.; Moreira, B.; Deán, A.; Perazzo, I.; Galván, E. y Piñeiro, D. 2015 “Asalariados rurales,

- excepcionalidad y exclusión: un aporte para la superación de barreras a la inclusión social en Uruguay” en Riella, A. y Mascheroni, P. (comps.) *Asalariados rurales en América Latina* (Montevideo: CLACSO / Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República).
- Cardeillac, J.; Gallo, A. y Juncal, A. 2015 “Permanencias en el agro uruguayo. Un estudio de caso sobre el trabajo asalariado rural” en *Revista de Ciencias Sociales DS-FCS*, 28 (36).
- CINVE 2015 *Actividad y Comercio*, 137.
- CNFR 2015 “Extracto del Discurso del Presidente de CNFR, Sr. Mario Buzzalino, en el Acto Central de Celebración del Centenario” en *Noticiero Organo Oficial de la Comisión Nacional de Fomento Rural*, 21.
- De Torres Álvarez, M. F.; Arbeletche, P.; Sabourin, E.; Cardeillac, J. y Massardier, G. 2014 “Entre dos sueños de futuros agrarios, ¿qué política pública para la agricultura familiar y los territorios rurales en Uruguay?” en *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial*, 6.
- DGDR-MGAP 2016 “Información Institucional: Período 2011-2015” en <<http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,drural,drural-periodo-2011-2015,O,es,0,>> acceso 10/08/2016.
- DIEA 2014 *Compraventas Año 2013* (Montevideo: MGAP-DIEA).
- Duran, V. y Salgado, L. 2014 “Avances en el régimen de promoción de inversiones (COMAP)” en *MGAP, Anuario OPYPA 2014* (Montevideo: MGAP).
- Errandonea, A. 1989 “Las clases sociales en el Uruguay” en *Colección Argumentos* (Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana) N° 13.
- Errea, E.; Peyrou, J.; Secco, J. y Souto, G. 2011 *Transformaciones en el agro uruguayo. Nuevas instituciones y modelos de organización empresarial* (Montevideo: Universidad Católica, Facultad de Ciencias Empresariales).
- Figari, M.; Rossi, V.; González, R. 2008 “Los agricultores familiares” en Chiappe, M.; Carámbula, M. y Fernández, E. (comps.) *El campo uruguayo: una mirada desde la Sociología Rural* (Montevideo: Facultad de Agronomía, Universidad de la República).
- Figueredo, S. y Carámbula, M. 2014 “Descripción de la cadena de carne bovina en Uruguay”, Informe de Investigación del Núcleo de Estudios Sociales Agrarios (Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República).

- Figueredo, S. y Menéndez, V. 2013 “El agronegocio agrícola en el campo uruguayo: la expansión de nuevas formas de capital agrario y su incidencia en la composición del entramado social rural”, ponencia presentada en Jornadas CIEA-PIEA (Buenos Aires).
- Finch, H. 1980 *Historia Económica del Uruguay* (Montevideo: Banda Oriental).
- Flores, M. 2013 *Documento de Trabajo N° 90: Mercado mundial y cadena de valor de la carne bovina* (Montevideo: NESA-DS-FCS).
- Florit, P. y Pierdracueva, M. 2015 “Contrahegemonía y Estado en el agro uruguayo: estrategias de resistencia de organizaciones rurales” en *Revista de Ciencias Sociales*, 28 (37).
- Gómez, J.; Martirena, G.; Ponce de León, V. y Ríos, C. 2013 “Una herramienta financiera para el desarrollo rural inclusivo: la experiencia del Programa de Microcrédito Rural de la Dirección General de Desarrollo Rural” en *Anuario 2013 OPYPA* (Montevideo: MGAP).
- González Sierra, Y. 1994 *Los olvidados de la tierra. Vida, organización y luchas de los sindicatos rurales* (Montevideo: FESUR / CIEDUR / Editorial Nordan, Colección Sin Fronteras).
- Harvey, D. 2004 “El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión” en *Socialist Register* (Buenos Aires: CLACSO).
- INE 2012 S/d, disponible en <<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Pobreza.2013.pdf>> acceso 25/07/2015.
- INE 2016 *Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2015* (Montevideo: Instituto Nacional de Estadística). Disponible en <<http://www.ine.gub.uy/documents/10181/364159/Estimaci%C3%B3n+de+la+pobreza+por+el+M%C3%A9todo+del+Ingreso+2015/321a0edb-d97e-4ab0-aa88-e31ce7a22307>>.
- Juncal, A. 2012 “Detrás del alambrado. La sindicalización rural (2005-2011): el caso del grupo 22 de Consejos de Salarios”, informe del Taller Central en Sociología Económica (Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República).
- Juncal, A. y Camacho, E. 2015 “Políticas, programas y acciones del Instituto Nacional de Colonización para el acceso y/o la permanencia de los/las jóvenes rurales en la tierra” en Piñeiro, D. (ed.) *Estudio del acceso a la tierra por los jóvenes rurales. El caso de Uruguay. Informe de Consultoría* (Montevideo: Dirección General de Desarrollo Rural, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca) inédito.
- Lagaxio, L. 2013 “La cadena de valor forestal”, documento de trabajo (Montevideo: Núcleo de Estudios Sociales Agrarios,

Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales,  
Universidad de la República).

- Lorenzoni, M. y Pérez, V. 2013 “Cambio y continuidades de la izquierda en Uruguay: un análisis a partir de las propuestas programáticas del Frente Amplio 1971-2009” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República) 22 (1).
- McMichael, P. 2012 “The ‘land grab’ and corporate food regime restructuring” en *Journal of Peasant Studies*, 39 (3/4).
- Moreira, C.; Selios, L. y Lizbona, A. 2009 “La renovación programática del Frente Amplio: una mirada al proceso reciente (2004-2009)” en *Cuestiones de agenda* (S/d: Instituto de Ciencia Política, Friedrich Ebert Stiftung). Disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/07680.pdf>> Acceso el 5 de agosto de 2015.
- Olascuaga, J. y Mila, F. 2013 “Avances en la ejecución de Políticas de Desarrollo Rural” en *Anuario 2013* (Montevideo: OPYP, MGAP).
- Olesker, D. 2014 “Inversión pública social aumentó 83 % durante los gobiernos del Frente Amplio” en <<http://presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/presentacion-informe-sobre-gasto-publico-social>. Presidencia de la Republica> Acceso 01/08/2015.
- Piñeiro, D. 1985 *Formas de Resistencia de la Agricultura Familiar: el caso del N.E. de Canelones* (Montevideo: Editorial Banda Oriental).
- Piñeiro, D. 1991 “La Agricultura familiar: el fin de una época” en Piñeiro, D. (ed.) *Nuevos y no tanto. Los actores sociales para la modernización del agro uruguayo* (Montevideo: CIESU / Ediciones Banda Oriental).
- Piñeiro, D. 1994 *Tipos Sociales Agrarios y Racionalidad Productiva: un ensayo de interpretación* (Montevideo: Departamento de Ciencias Sociales, Facultad de Agronomía, Universidad de la República).
- Piñeiro, D. 2008 *El trabajo precario en el campo uruguayo* (Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República).
- Piñeiro, D. 2012 “El caso de Uruguay” en Soto Baquero, F. y Gómez, S. (eds.) *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización* (Roma: FAO).
- Piñeiro, D. y Cardeillac, J. 2009 “Influencia de la composición el grupo familiar en la pluriactividad”, ponencia presentada en el

- Congreso de la Latin American Studies Association en Rio de Janeiro, junio.
- Piñeiro, D. y Cardeillac, J. 2014 “Producción familiar y agronegocios: dos modelos en conflicto” en *ALASRU Asociación Latinoamericana de Sociología Rural*, 10.
- Piñeiro, D. y Menéndez, V. 2014 “¿Hacia una nueva estructura social en el campo uruguayo? Reflexiones a partir del estudio de los empresarios de la cadena de los granos” en Boado, M. (coord.) *El Uruguay desde la Sociología XII* (Montevideo Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología).
- Piñeiro, D. y Moraes, M. I. 2008 “Los cambios en la sociedad rural durante el siglo XX” en *El Uruguay del siglo XX. Tomo III. La Sociedad* (Montevideo: Editorial Banda Oriental).
- Rocha, Á. 2008 *Construyendo ciudadanía junto a los trabajadores rurales. Representación de los trabajadores en la Junta Nacional de Empleo* (Montevideo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).
- Santos, C.; Oyantcabal, G. y Narbondo, I. 2013 “La expansión del agronegocio agrícola en Uruguay: impactos, disputas y discursos”, ponencia presentada en Jornadas CIEA-PIEA (Buenos Aires).
- Sganga, F.; Cabrera, C. y González, M. 2013 “Estado de situación del Registro de Productores Familiares como herramienta para la aplicación de políticas públicas para el desarrollo rural” en *Anuario 2013* (Montevideo: OPYPA-MGAP).
- Solari, A. 1958 *Sociología Rural Nacional* (Montevideo: Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Montevideo) segunda edición.
- Souto, G. 2013 “Mercado internacional de granos: características principales, trayectoria reciente y articulación con el mercado local” en *DT* (Montevideo: DT - Departamento de Sociología) 91.
- Sturgeon, T. 2008 *From Commodity Chains to Value Chains: Interdisciplinary theory building in an age of globalization* (Massachusetts: MIT) IPC-08-001.
- Uruguay XXI 2011 *Trigo y oleaginosos* (Montevideo: Uruguay XXI - Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones).
- Uruguay XXI 2014 *Informe de comercio exterior: Exportaciones e importaciones de Uruguay - Diciembre 2014* (Montevideo: URUGUAY XXI Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones).
- Uruguay XXI 2015 *Inversión extranjera directa en Uruguay* (Montevideo: URUGUAY XXI Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones).

# NICARAGUA: DE LA REVOLUCIÓN ESTADISTA A LA PROFUNDIZACIÓN AGROEXPORTADORA<sup>1</sup>

Eduardo Baumeister y Salvador Martí i Puig

## INTRODUCCIÓN

El presente capítulo señala que el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) no ha cambiado sustancialmente el modelo agrario existente tras su vuelta al poder en 2007, y que ha mantenido el modelo neoliberal que se desplegó en el período posrevolucionario (1990-2006) incrementado la producción destinada a la exportación, aunque con la ampliación de las políticas sociales y algunos apoyos para pequeños productores. En este sentido el sandinismo del siglo XXI no ha recuperado el proyecto de reforma agraria que impulsó durante la revolución (1979-1990) si no que se ha adaptado al contexto neoliberal global. Con esta lógica el Presidente Ortega aprovechó su alianza con el gobierno venezolano para incrementar la producción a través de aumentar las exportaciones agropecuarias, beneficiando así a sectores empresariales (algunos tradicionales y otros cercanos al gobierno) y estableciendo políticas de apoyo para el campesinado. Sin embargo a partir de 2016, con la disminución de la asistencia petrolera de Venezuela y el declive de exportaciones hacia dicho país,

---

<sup>1</sup> Agradecemos a los dictaminadores anónimos que nos dieron pautas para mejorar el texto a lo largo del proceso de elaboración, a la vez que estamos en deuda con Crisóbal Kay y Leandro Vergara-Camus por su atento y minucioso trabajo de edición.

el gobierno de Nicaragua se enfrenta a un nuevo escenario lleno de retos y con menos recursos de los que ha dispuesto a lo largo de la última década.

## **CARACTERÍSTICAS DEL AGRO NICARAGÜENSE Y LA REFORMA AGRARIA SANDINISTA**

### **EL AGRO ANTES DE LA REVOLUCIÓN SANDINISTA**

El agro nicaragüense se ha caracterizado históricamente por tener una estructura y una producción diferente a la de sus países vecinos, donde las plantaciones bananeras y las grandes haciendas cafetaleras fueron la norma. En Nicaragua a pesar de tener una economía eminentemente rural, tuvo un formato diferente debido a la baja densidad de población, a la existencia de una amplia frontera agrícola a través de la cual los colonos fueron paulatinamente avanzando, ya que el sueño histórico de su elite fue la inserción en el mercado internacional mediante la construcción de un Canal Interoceánico. Posteriormente, después de la Segunda Guerra Mundial, en el marco de los gobiernos de los Somoza, el agro se modernizó (con una fuerte expansión algodonera, ganadera y azucarera) y con la Revolución Sandinista (1979-1990) se intentó profundizar esa modernización a partir de la creación de empresas estatales, si bien este impulso se detuvo en la segunda mitad de los años ochenta debido a la guerra.

En las décadas previas al triunfo revolucionario en Nicaragua coexistían varios tipos de estructuras agrarias, donde no había una presencia dominante ni de grandes plantaciones, ni de grandes haciendas, ni de fuertes economías campesinas indígenas, como se observaba fundamentalmente en la parte norte de América Central. Había muchos estratos de medianos productores en el Norte del país y la presencia del dualismo latifundio/minifundio era más marcada en los departamentos del Pacífico, de más antiguo poblamiento. A mediados de los años setenta del siglo pasado las fincas grandes, que tenían una extensión superior a las 350 hectáreas, sumaban en el Pacífico alrededor del 40 por ciento del valor bruto de la producción agropecuaria de esa región, mientras que en las regiones del interior y en el Atlántico este estrato controlaba el 20 por ciento de la producción total de la época (Baumeister, 1998: 111).

En las décadas previas a la revolución hubo un proceso de expansión del capitalismo agroexportador que se tradujo en términos sociales en una amplia incorporación de fuerza de trabajo asalariada estacional, particularmente en los cultivos de algodón, café, caña de azúcar, y en la ganadería vacuna. Se ha estimado que en el momento de máxima demanda de mano de obra en los principales cultivos se lograba movilizar a un equivalente cercano al 80 por ciento de la población activa agrícola (Baumeister, 1998: 127; Núñez, 1980).

Los campesinos pobres, por otro lado, tenían diversas vías de inserción laboral según zonas. En el Centro y Norte muchos campesinos trabajaban en unidades familiares con siembras de granos (maíz y frijol) en pequeña escala y estacionalmente participaban como asalariados en los cortes de café; aunque también existía un sector de trabajadores asalariados permanentes en fincas ganaderas y cafetaleras. En el Pacífico, por la fuerte expansión del algodón y la caña de azúcar se constituyó un sector de mano de obra más proletarizada, que trabajaba en las actividades permanentes y fundamentalmente estacionales.

Una encuesta levantada entre diciembre de 1980 y febrero 1981, en el inicio del proceso de reforma agraria sandinista, mostraba que casi el 40 por ciento de los trabajadores del algodón y la caña de azúcar eran analfabetos; que tenían de media 7 miembros por hogar; que solo el 35 por ciento tenían algún acceso independiente a la tierra, o sea que había un sector fuertemente asalariado, sobre la base de trabajos temporales, que abarcaban cinco meses del año<sup>2</sup>. Esta situación da cuenta de que en Nicaragua antes de 1979 existía una estructura agraria muy compleja, con trabajadores temporales, obreros agrícolas, pequeños y medianos propietarios y una elite propietaria dividida políticamente según su posición al régimen somocista. Otra cuestión era que los estudios previos a 1979 sobrestimaron el peso de los asalariados y latifundios debido a la incapacidad organizativa y la invisibilidad de los otros grupos subalternos (Kaimowitz, 1986; Baumeister, 1989). Estos estudios condicionaron el diseño de la reforma agraria impulsada por la revolución sandinista<sup>3</sup> e indujeron a diversos errores.

## LA REVOLUCIÓN SANDINISTA

Cuándo el FSLN llegó al poder quiso transformar, a través de una reforma agraria, el agro nicaragüense a partir de cinco grandes ejes. El primero fue la expropiación de las fincas de la familia Somoza y sus aliados para convertirlas en fincas estatales y en cooperativas de corte colectivo. El segundo fue profundizar la modernización de las unidades productivas estatales y cooperativas de producción intensificando el uso de químicos, maquinaria y riego a través de grandes proyectos de transformación agroindustrial. El tercero fue masificar el acceso al financiamiento a través de la ampliación de la banca estatal de de-

2 Basado en CIERA (1981) y Baumeister y Havens (1982).

3 La revolución Sandinista dio inicio en 1979, después de una guerra insurreccional contra un régimen autoritario y patrimonial. Para mayor información véase Martí i Puig (2013b). Sobre el perfil de los sectores que lideraron la insurrección véase Vilas (1984).

sarrollo. El cuarto fue controlar el comercio interior a través mecanismos de acopio, compra y distribución estatal, y también el control estatal directo de las exportaciones e importaciones. Y el quinto y último fue organizar a los trabajadores y los pequeños productores en cooperativas y organizaciones gremiales vinculadas al régimen revolucionario. Cabe considerar que el sector privado no afectado por las confiscaciones tuvo un acceso amplio al crédito estatal y a la compra de insumos y maquinarias a precios muy subsidiados.

El gobierno revolucionario otorgó al proyecto de reforma agraria una gran importancia. Se creó un potente Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria (MIDINRA) que se expandió rápidamente creando delegaciones en el territorio, siempre vinculadas al FSLN.

A nivel de la estructura de propiedad el primer objetivo del gobierno fue la creación de un amplio sector estatal, que se llamó Área de Propiedad del Pueblo, APP (Kaimowitz, 1986: 140; Serra, 1990: 79). Esta tendencia se incrementó en 1981 cuándo se aprobó la Ley de Reforma Agraria que permitía “la afectación del latifundio ocioso, deficientemente explotado o arrendado”. Entre 1981 y 1984 se expropiaron numerosos latifundios siendo los principales beneficiarios las empresas estatales y las cooperativas de trabajadores llamadas Cooperativas Agrarias Sandinistas, CAS (Cardenal, 1987). Tal como se observa en el Cuadro N° 1 la estructura de propiedad de Nicaragua cambió profundamente entre 1978 (último año del régimen somocista) y los primeros años de la revolución, disminuyendo el peso relativo de las propiedades mayores a 140 hectáreas que pasaron de poseer el 52 por ciento de la tierra al 26 por ciento, y generándose la aparición de la propiedad estatal (que llegó a representar el 19 por ciento) y cooperativa (con el 19 por ciento de la tierra entre las cooperativas de crédito y servicios y las de tierra) (Baumeister, 1998: 188). En esta lógica, en la primera mitad de la década de los años ochenta la distribución de la tierra cambió completamente, tal como se describe el Cuadro N° 1.

**Cuadro N° 1**

Evolución de la estructura de propiedad de la tierra por sector, 1978-1984 (en porcentajes)

Estratos en hectáreas y CCS, CAS y APP	1978	1984
Más de 350	36	13
140 a 350	16	13
140 a 35	30	30
35 a 7	16	7
Menos de 7	2	1
Cooperativas de Créditos y Servicios, CCS*	—	10
Cooperativa Agrarias Sandinistas, CAS**	—	7
Estatad (APP)	—	19
Total	100	100

Notas:

\* CCS: Cooperativas de Crédito y Servicios, integradas por productores individuales, algunos beneficiarios de reforma agraria y otros poseedores tradicionales con crédito estatal;

\*\* CAS Cooperativas Agrícolas Sandinistas (con tenencia colectiva de la tierra)

Aclaración: La disminución del área del estrato de menos de 7 hectáreas y del comprendido entre 7 y 35 hectáreas se explica porque un segmento de productores tradicionales con tierra propia se incorporaron a las Cooperativas de Crédito y Servicios.

Fuente: Dirección General del Reforma Agraria en Wheelock (1986: 119).

En la segunda mitad de la década de los ochenta con la agudización de la guerra de la Contra<sup>4</sup>, que se desarrolló en las zonas rurales del interior y en la región Atlántica, se impulsarían desplazamientos de población dentro de las zonas de guerra y se aprobaría una nueva Ley de Reforma Agraria (en 1986) dando mayor peso a factores políticos. Sin embargo, el área neta nueva confiscada por la reforma agraria no se incrementó de manera sustancial debido a la guerra y a las dificultades crecientes de la economía del país.

En cuanto a la inversión, durante la primera mitad de la década, el gobierno revolucionario fue muy activo: otorgó al sector agropecuario el 40 por ciento de la inversión global. Sin embargo esta inversión priorizó la modernización productiva frente al consumo (Kleiterp, 1988). El esfuerzo inversor se concentró en el sector estatal, que absorbió el 70 por ciento de los recursos, frente al 25 por ciento y 5 por

4 La Contra fue un ejército “contrarrevolucionario” irregular que se creó en 1980 a partir de un sector de la antigua Guardia Nacional y de grupos disidentes del sandinismo, y que fue financiado por la Administración norteamericana. A lo largo de la década de los ochenta la Contra reclutó a muchos campesinos de la zona interior del país. En 1990, después de la derrota electoral del FSLN, la Contra se desmovilizó (Martí i Puig, 2001).

ciento del sector cooperativo y del privado respectivamente (Serra, 1990: 84; Utting, 1988: 13).

La estrategia del gobierno revolucionario fue priorizar la mecanización, los químicos y el riego; hecho que supuso una inversión en importaciones de bienes de capital e insumos sin parangón en Centroamérica y significó el paso de 2.850 tractores y un área de 63.882 hectáreas de riego en 1978 a 5.484 tractores y 96.025 hectáreas de riego en 1987 (Baumeister, 1991). Los mayores beneficiarios de esta política fueron las empresas del Estado (MIDINRA, 1987: 211). A pesar de ello, el incremento de la productividad fue menor de la esperada debido a la guerra, al uso irracional de los insumos y bienes de capital, y por los altos costos de producción e ineficiencia en las empresas estatales.

En cuanto a la política de crédito, una vez nacionalizada la banca, se conformó un Sistema Financiero Nacional que impulsó una política crediticia muy activa. El financiamiento bancario amplió su cobertura de un tercio de la superficie agrícola en 1979 a dos tercios en 1988. El sector estatal y los grandes y medianos productores fueron los más beneficiados, si bien los campesinos y las cooperativas accedieron a niveles muy superiores a los alcanzados en décadas previas (Serra, 1990: 143). El crédito constituyó un importante mecanismo de control del gobierno sobre el sector cooperativo, integrándolo en los planes y metas productivas diseñadas por la administración estatal.

Respecto a la política de comercialización, el gobierno nacionalizó el comercio exterior y ejerció un estricto control del comercio interno con el fin de garantizar al consumidor precios bajos y el abastecimiento de productos. Las autoridades encargadas del Ministerio de Comercio Interior fijaron precios de compra al productor y precios de venta al consumidor, subsidiando los alimentos distribuidos con tarjetas de racionamiento (Biondi-Morra, 1990). Así las empresas del Estado realizaron el acopio y la distribución de productos de consumo básico a partir de una red nacional de bodegas y puestos de venta. Esta red deterioró el comercio privado tradicional que existía en el campo y estableció la obligación de vender los productos al Estado y se prohibió el traslado de alimentos fuera de una misma región. Estas medidas generaron el rechazo de la mayoría del campesinado, implicando la rápida caída de la producción y el desarrollo de un mercado negro con precios muy superiores a los oficiales (Dore, 1990: 109).

En la segunda mitad de los años ochenta, cuando las dificultades económicas y políticas aumentaron (junto con el incremento de la guerra contrarrevolucionaria), uno de los peores problemas de la revolución fue mantener la producción agropecuaria que cayó

significativamente en todos los rubros menos en la producción de granos básicos<sup>5</sup>.

Finalmente es necesario señalar la transformación de la organización social de la producción con la creación de cooperativas y empresas del Estado, y la creación de dos organizaciones gremiales vinculadas al FSLN: la Asociación de Trabajadores del Campo (ATC) y la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG). La ATC encuadró a los asalariados de las empresas estatales y de las empresas privadas más grandes y centró su actuación en el cumplimiento de los planes estatales y el apoyo a la movilización para los frentes de guerra. La UNAG, por otra parte, organizó a los pequeños y medianos propietarios agrícolas y mantuvo una mayor autonomía respecto al FSLN.

Como conclusión se puede afirmar que la reforma agraria sandinista tuvo muchos problemas debido a la guerra, al embargo comercial norteamericano y al deterioro de los términos de intercambio. Pero también debido a errores políticos y de gestión, destacando las persistentes pérdidas que generaban las empresas del Estado, la subutilización de sus plantas y equipos, y a la poca atención prestada a los reclamos de los campesinos cuyo objetivo era la obtención de lotes de tierra y recursos de forma individual. ¿A qué atribuir estos errores? Según Baumeister (1998; 2009) estos obedecieron, por un lado, al sesgo tecnocrático y desarrollista de la reforma agraria y, por otro lado, a la sobre-politización de las dinámicas productivas<sup>6</sup>. Sin embargo, a pesar de todos los problemas, es necesario señalar que la reforma agraria sandinista fue el proyecto más ambicioso de la historia de Nicaragua para modernizar el agro y mejorar las condiciones de los trabajadores del campo.

### **RECONFIGURACIÓN AGRARIA Y NEOLIBERALISMO: IMPULSO Y CONTINUIDAD A PESAR DEL RETORNO DEL SANDINISMO (1990-2016)**

La transformación agraria de sesgo estatista llevada a cabo durante la década de los ochenta finalizó con la derrota electoral del FSLN, en febrero de 1990. A partir de entonces desde el nuevo gobierno se impulsó la privatización de la tierra y las cooperativas de tipo CAS parcelaron la tierra por iniciativa de sus propios socios. También se

---

5 La producción de maíz, típico producto campesino, fue en la segunda mitad de los años ochenta, en pleno conflicto armado interno, bastante superior al alcanzado entre 1981-1984; por el contrario, el conjunto del agro tuvo un desempeño menor en ese mismo período; cálculos propios basados en datos de FAOSTAT.

6 El peso del paradigma cubano fue muy fuerte, ya que a inicios de los ochenta Cuba tenía unos altos niveles de producción por unidad de superficie o por animal.

impulsaron políticas comerciales y de crédito de corte neoliberal, y se enfrentó a las organizaciones gremiales<sup>7</sup>. Estas políticas fueron una opción deliberada de las tres administraciones liberal-conservadoras que gobernaron en Nicaragua desde 1990 hasta 2006<sup>8</sup>, pero con la llegada de Daniel Ortega a la Presidencia de la República en 2007 las políticas macroeconómicas se mantuvieron en lo fundamental. Precisamente por ello en este apartado analizaremos la transformación de la estructura de la propiedad, la dinámica productiva y la organización gremial incluyendo en el mismo período tanto gobiernos de derecha (1990-2006) como de izquierda (2007-2015), si bien en el epígrafe siguiente se señalarán de forma específica las medidas impulsadas desde la administración Sandinista.

### CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD

Con la pérdida del poder del FSLN y el fin del proceso revolucionario, una de las cuestiones fundamentales del nuevo gobierno fue la cuestión de la propiedad. Con la derrota electoral de los sandinistas, muchos de los antiguos propietarios percibieron la posibilidad de obtener nuevamente sus tierras, a la vez que los beneficiarios de la reforma agraria mantuvieron la determinación de quedarse en las tierras que trabajaron por una década. Para complicar esta situación el gobierno entrante prometió tierra a los antiguos combatientes de ambos frentes —Sandinistas y Contras— creando nuevas expectativas (Envío, 1992).

Según diversos cálculos, en 1990, buena parte de las tierras afectadas por la reforma agraria empezaron un proceso de litigio. Dicho conflicto enfrentó a segmentos de todos los estratos sociales y políticos: gente de bajos recursos contra terratenientes; luchas entre sectores pobres de diferentes posicionamientos políticos; y élites tradicionales contra la *alta dirigencia* sandinista nacida al calor de la revolución. A nivel internacional, la administración de los Estados Unidos, el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) se implicaron en el tema de la propiedad de la tierra en Nicaragua.

Después de la derrota electoral sandinista en febrero de 1990 se comenzó a diseñar, entre los funcionarios del gobierno saliente y del entrante, el destino de la tierra del área reformada. Hubo consenso

---

7 La excepción fue el acuerdo entre el ministro de la presidencia, Antonio Lacayo, y la dirigencia de la UNAG, que aceptó dar nuevo un rol más comercial y productivo a la organización. Sin embargo, en la segunda mitad de los años noventa esa presencia económica de UNAG se había reducido de manera marcada.

8 En dicho período los Presidentes de la República fueron: Violeta Barrios de Chamorro entre 1990 y 1996; Arnoldo Alemán entre 1997 y 2001, y Enrique Bolaños entre 2001 y 2006.

en que las tierras recibidas por las cooperativas, bajo la modalidad CAS (Cooperativas Agrícolas Sandinistas, con tenencia colectiva) y las CCS (Cooperativas de Crédito y Servicios, con tenencia individual de la tierra) pasaran a manos de los cooperativistas; sin embargo, en zonas más alejadas, con fuerte presencia de desmovilizados de la Contra muchas tierras de cooperativas se ocuparon (Equipo Envío, 1992).

Por otro lado, las áreas estatales, que contenían las mejores tierras y con mayor infraestructura se destinaron hacia cuatro sectores. Una parte fueron devueltos a los antiguos propietarios indebidamente confiscados; otra parte se destinó a los trabajadores y técnicos de las empresas anteriormente estatales; otra parte a los desmovilizados de la Contra y otra parte para desmovilizados del Ejército. Como ejemplo de este proceso, en el Cuadro N° 2 puede verse la distribución de las tierras que correspondieron a zonas algodoneras (AGROEXCO), actividades ganaderas (HATONIC), y CAFENIC (dedicadas al cultivo del café).

**Cuadro N° 2**  
Distribución de las tres principales corporaciones estatales de reforma agraria (en porcentajes), 1991

	AGROEXCO	HATONIC	CAFENIC	TOTAL
Devoluciones del sector privado	48,6	26,0	35,1	29,6
Desmovilizados del ejército	12,7	19,1	13,4	17,5
Desmovilizados de la resistencia	6,6	22,8	19,0	20,7
Trabajadores	32,2	32,1	32,6	32,2
Total	100	100	100	100

Fuente: Tomado de Envío (1992, Cuadro N° 3)

Lo reportado en el Cuadro N° 2 es solo un segmento del área estatal, que era mucho más extensa, con cerca de 948.000 manzanas (664.000 hectáreas) en 1988; de modo que hay que agregar las áreas correspondientes a los ingenios azucareros estatales, las fincas arroceras y también las áreas apropiadas por la *piñata*<sup>9</sup> por la alta dirigencia política y

<sup>9</sup> *La piñata* es el término con el que se refiere a la privatización de tierras en manos de antiguos cuadros sandinistas en el momento en que el FSLN perdió las elecciones de 1990. Literalmente una *piñata* es un juego que se realiza en celebraciones con niños y que se basa en colgar de una cuerda un recipiente (de cartón o barro que contiene dulces) para ser rota con un palo y liberar su contenido sobre

militar, así como un segmento estimado cercano a las 277.000 manzanas (194.000 hectáreas) que se encontraban abandonadas por el conflicto armado en zonas fronterizas y en zonas de frontera agrícola que se habían convertido en áreas de matorrales y de bosque secundario, sin animales ni cultivos (Equipo Envío, 1992).

Este proceso fue muy complejo y confuso porque muchas de las tierras afectadas por la reforma agraria estaban en manos de las empresas estatales pero no se habían completado todos los trámites legales de traspaso de las propiedades, muchas de las cuales seguían a nombre de los antiguos propietarios; por otro lado, muchos de los reclamantes tampoco tenían títulos perfectos sobre sus fincas, con mediciones muy antiguas y ambiguas, basadas en cursos de ríos, fincas vecinas, cerros, etcétera<sup>10</sup>. Todo esto determinó que las relaciones coyunturales de fuerza en el plano político y familiar, fueran determinantes en la posesión final y efectiva de las fincas. Esto explica la rapidez en que se terminó el sector de propiedad estatal que se repartió básicamente sobre cinco segmentos: antiguos propietarios a los que se les devolvió la tierra y recibieron adicionalmente indemnizaciones; trabajadores y técnicos de las antiguas fincas estatales; desmovilizados de la Contra; desmovilizados del Ejército, fundamentalmente oficiales; y alta dirigencia política del FSLN.

El conflicto de la propiedad en el campo se “solucionó” a partir de múltiples negociaciones, presiones y transacciones, ya que ningún actor pudo imponer su voluntad sobre el resto. Sin embargo hubo claros ganadores y perdedores relativos (Close, 1999). Entre los ganadores cabe señalar a alguno de los antiguos propietarios, sobre todo los nicaragüenses nacionalizados norteamericanos por razones políticas durante la década de los ochenta. También entre los ganadores destacaron un heterogéneo grupo de colectivos vinculados al FSLN fruto del pacto (llamado Proceso de Transición del Poder Ejecutivo) elaborado entre febrero y abril de 1990 entre el gobierno saliente y entrante, con el que se traspasaron tierras afectadas por la reforma agraria a campesinos, cooperativistas, miembros de sindicatos y del ejército, así como a jefes del FSLN que se convirtieron —de la noche a la mañana— en una nueva burguesía agraria (Martí i Puig, 2013b).

---

los participantes. Cuando se rompe todos los participantes se lanzan al suelo para apropiarse de los dulces.

10 Hay que tener en cuenta que las áreas catastradas del territorio nacional en 2015 sumaban solo el 17 por ciento del país, lo cual supone que muchas áreas son estimaciones de los propios propietarios no certificadas plenamente por el Estado. Ver <<http://www.ineter.gob.ni/articulos/areas-tecnicas/Catastro/Catastrofisico/contenido/SituacionActual.html>>.

Sin embargo la redistribución de las tierras estatales de reforma agraria encontró problemas serios para la gestión empresarial en el nuevo contexto de política económica neoliberal. La fuerte reducción del crédito hizo rápidamente inviables a unidades de producción basadas en trabajo asalariado e intensivas en inversión; lo cual obligó a muchas unidades a vender sus tierras, fundamentalmente de los sectores de desmovilizados de los ejércitos, a técnicos del antiguo sector estatal con mucho más vínculos con fuentes de crédito<sup>11</sup>. Al final la estructura agraria resultante —tal como se observa en la Cuadro N° 3— supuso un nuevo proceso de concentración de la propiedad, si bien no fue exactamente una “contrarreforma” (Baumeister y Fernández, 2005), ya que entre 1990, como punto final de la reforma agraria, y 2001, cuando se realizó un Censo Nacional Agropecuario, los sectores que cedieron tierras fueron básicamente las áreas estatales que prácticamente desaparecieron y las formas colectivas de tenencia, que se distribuyeron entre sus antiguos miembros, siendo el segmento de sectores medios (entre 35 y 140 hectáreas, y entre 140 y 350 hectáreas) el que ganó un mayor peso (Baumeister y Fernández, 2005: 182).

**Cuadro N° 3**

Evolución de la estructura de propiedad de la tierra por estrato, 1978-2011 (en porcentajes)

Estratos Tamaño (ha)	Porcentaje de la tierra en fincas por estratos de tamaño			
	1978	1988	2001	2011
0-7,4	2,1	2,1	4,5	5,6
7,4 a 35,2	15,4	15,1	20,5	19,9
35,2 a 140,8	30,1	28,4	36,8	35,9
140,8 a 352,2	16,2	12,8	18,4	19,4
352,2 y más	36,2	13,5	19,8	19,2
Reforma agraria	0	28,1	0	0
Total	100	100	100	100

Fuentes: Pérez y Fréguin-Gresh (2014), estimaciones de CIERA para 1978 (documentos internos); y estimaciones propias para 1988 basadas en estadísticas de la Dirección General de Reforma Agraria del MIDINRA (documentos mimeografiados).

11 Un ejemplo paradigmático fue el Ingenio Benjamín Zeledón, que había pertenecido en el pasado a la familia Somoza, y que en el momento de la privatización en 1990 pasó a ser propiedad conjunta de trabajadores y antiguos técnicos estatales. Con el tiempo este ingenio pasó a manos de antiguos altos cargos técnicos en el MIDINRA. Finalmente, en 2014 el Ingenio fue vendido a un grupo inversor colombiano. Ver <<http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/334166-colombiana-mayaguez-compra-ingenio-azucarero-casur/>>.

Resumiendo, la transformación de la propiedad rural que se inició en 1980 con expropiaciones estatales al somocismo, continuó en la década de los noventa pero con una lógica basada en la privatización de áreas estatales y de tenencia colectiva, y la ampliación de la frontera agrícola, que había retrocedido con la situación de guerra. Este complejo y rápido cambio de la propiedad agraria supuso un incremento del desempleo y del subempleo rural en las zonas del Pacífico y una reducción del trabajo asalariado<sup>12</sup>; a la vez que en zonas del interior del país hubo un proceso de “recampesinización” a partir del cultivo de tierras que antes fueron escenario de la guerra y de la nueva apertura de la frontera agrícola<sup>13</sup>. A resultados de lo expuesto los datos de la evolución de la distribución de tenencia de la tierra desde 1978 a 2011, como se ve en el Cuadro N° 3, no muestran una profundización del peso del latifundio, si no de las explotaciones medianas, sin que las grandes explotaciones recuperen el peso que tuvieron antes de la Revolución<sup>14</sup>.

#### **DESREGULACIÓN DEL MERCADO Y PRODUCCIÓN AGROPECUARIA**

Además de la transformación de la estructura de la propiedad agraria y la modernización de las fincas medianas y grandes, los gobiernos posteriores a 1990 inauguraron un patrón de políticas de corte neoliberal basado en la práctica desaparición del crédito estatal y de la asistencia técnica pública, así como la cesión a manos privadas de la comercialización interna y externa de insumos, maquinaria y productos agrícolas.

En la década de los noventa los segmentos más tradicionales de la élite y otros grupos económicos, incluyendo capitales extranjeros, ganaron espacios económicos importantes además de introducirse en la agroindustria, y de incorporarse en la minería, turismo, banca, comercio mayorista y minorista, telecomunicaciones, energía y derivados del petróleo (Jonakin, 1997).

A partir de los años noventa el crédito bancario se privatizó en su totalidad. Según el Censo Agropecuario 2001 solo el 14,9 por

---

12 La reducción del trabajo asalariado fue consecuencia de procesos migratorios hacia Costa Rica. Una estimación basada en el Censo de Población de Nicaragua de 2005 estableció que el 51,2 por ciento de los migrantes nicaragüenses en Costa Rica provenían de las zonas del Pacífico (sin contar el departamento de Managua). Basado en Baumeister, Fernández, Acuña (2008: 34).

13 Basado en el Censo de Población de 2005 se puede afirmar que el 64 por ciento de los ocupados en el agro fuera de la Región del Pacífico (o sea en la Región Interior y en el Atlántico), lo hacían como trabajadores por cuenta propia o familiares no remunerados.

14 Eso no significa que no se ampliaran algunos estratos claramente dominados por grandes empresas capitalistas, como son las de caña de azúcar y de palma africana.

ciento de las explotaciones agropecuarias accedieron a créditos, un valor muy similar en el Censo 2011, que era de un 14,7 por ciento. Estos datos muestran que la ampliación del crédito agropecuario, una demanda reiterada por Ortega desde la oposición, no logró concretarse cuándo llegó al poder en 2007, a pesar de activar iniciativas como la de un banco estatal llamado “Produzcamos”, de muy limitado alcance<sup>15</sup>.

Por otro lado los gobiernos redujeron de forma muy significativa la presencia del gasto público en el sector agropecuario, si bien tuvo un pequeño incremento en los primeros años de la administración Ortega con una cobertura de servicios de asistencia técnica, aunque esta tampoco superó la cobertura del 15 por ciento de los productores.

En cuanto a la producción, desde 1990 se volvieron a impulsar las actividades de agro-exportación de los rubros tradicionales (café, carne de vacuno, azúcar, tabaco, maní) sobre la base de una política de apertura al comercio exterior, incluyendo la obtención de préstamos a los compradores externos. Este comercio se ha concentrado en pocas manos, pues unos pocos grupos nacionales —algunos con vinculación internacional— controlan el procesamiento de la producción de carne a través del control de los mataderos, del azúcar a través de los ingenios, del tabaco a través de las plantas elaboradoras de puros, y del café al controlar los beneficios. También los grupos exportadores son un colectivo muy reducido, unos vinculados al capital nacional y regional tradicional (Spalding, 2016). Con la administración Ortega en 2007 esta lógica se mantuvo, e incluso se aumentó a raíz del incremento de los precios en el mercado internacional, tal como puede verse en el Cuadro N° 4, donde se comprueba un fuerte incremento del volumen físico y del monto de las exportaciones de origen agropecuario desde mediados de los años noventa hasta 2014.

---

15 Se puede estimar que a fines de octubre de 2015 la cartera de crédito del Banco Produzcamos representaba solo el 1 por ciento de la cartera de crédito del conjunto del Sistema Financiero Nacional, a partir de la información presente en <<http://www.superintendencia.gob.ni/index.php?web=contenido&idd=1&idw=36>> y de cálculos propios.

**Cuadro N° 4**  
Exportaciones: Volumen físico de los principales productos  
agropecuarios de exportación (1978=100)

Años	Café	Carne vacuna	Azúcar
1978	100	100	100
1994-1998	79	67	124
2000-2005	128	98	202
2006	160	145	206
2014	205	282	439
2016	217	287	322

Fuente: Exportaciones según estadísticas del Banco Central de Nicaragua (2015), SIECA (estadísticas de comercio exterior) y cálculos propios.

Además de los cultivos de café, azúcar, maní y frijol, es preciso hacer una mención especial al tema de la ganadería ya que la superficie que los pastos han ido ocupando durante los últimos años ha crecido de forma relevante. En 2001 el Censo Agropecuario estimó un área de pastos de 2,8 millones de hectáreas, y quince años más tarde, en 2015, esta pasó a ser de 4,5 millones de hectáreas<sup>16</sup>. Esta dinámica supuso un notable incremento del hato ganadero que en 2001 era de 2,6 millones de cabezas de ganado vacuno y en 2015 pasó a ser de 5,2 millones de cabezas<sup>17</sup>. De las cifras más recientes se puede suponer que la carga animal por unidad de superficie de pastos es de 0,81 animales por hectárea de pastos, lo cual refuerza los históricos patrones extensivos<sup>18</sup>. Estos datos sobre la expansión ganadera, dan cuenta de un proceso que se ha acelerado desde el 2000, y que se vincula a la estructura de la producción de ganado y de leche cruda basada en pequeñas y medianas unidades de producción<sup>19</sup>. Sin embargo, esta dispersión en la producción desaparece en la etapa del procesamiento de carne y leche donde hay una gran concentración. Respecto a la carne solo existen tres mataderos relativamente grandes que controlan una parte

16 Según Censo Agropecuario de 2001 y estimaciones de INETER.

17 Véase: <<http://www.elnuevodiario.com.ni/economia/372321-bcn-hay-millon-reses-mas-nicaragua/>>.

18 Según Informe Final del Censo Agropecuario 2011 y cálculos propios.

19 En 1970 Nicaragua sumaba el 25 por ciento del hato ganadero de América Central; para 2012 puede estimarse que ese peso se ha ampliado al 37 por ciento, cálculos propios basados en Faostat. Por otro lado es preciso tener en cuenta que Nicaragua representa solo el 9 por ciento de los productores agropecuarios de la región (Baumeister, 2015).

del abastecimiento interno y centralizan prácticamente todas las exportaciones; y en cuanto a la producción industrial de leche existen cuatro empresas que producen la totalidad de la leche pasteurizada, para el mercado interno y las exportaciones. Esto varía un poco para la producción de quesos artesanales y semi-artesanales vinculados al mercado regional centroamericano, ya que existen cerca de 196 establecimientos registrados<sup>20</sup>.

A raíz de lo expuesto se puede afirmar que el modelo privado de producción y comercialización concentrada iniciado en 1990 continuó con la administración sandinista. Es más, con la llegada del presidente Ortega este modelo se intensificó con el acceso privilegiado al mercado de Venezuela, bajo el paraguas empresarial de ALBANISA<sup>21</sup>, a la par que se ha ido concentrando en pocos grupos el procesamiento y comercialización de los principales productos destinados al mercado nacional e internacional, como son la carne, leche, azúcar o café.

### **CAMBIOS EN LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO AGRARIO**

Durante la revolución, las organizaciones gremiales ATC, de trabajadores asalariados rurales, y UNAG, vinculada a pequeños y medianos productores, tuvieron presencia en los debates sobre política agraria, si bien su autonomía respecto al FSLN fue limitada. Posteriormente, a inicios de la década de los noventa, estas organizaciones cobraron alguna autonomía con respecto al FSLN buscando fortalecer proyectos económicos (procesamiento, comercialización de productos agrarios y actividades de crédito), sin embargo esta evolución fue muy limitada.

La ATC, junto con otros movimientos populares rurales y urbanos de adscripción sandinista, impulsaron diversos episodios de conflictividad que se concretaron en huelgas, tomas de tierras, luchas por la propiedad de fincas y empresas urbanas durante la primera mitad de la década de los noventa (Martí i Puig, 1997; Spalding, 2014). Sin embargo estos episodios de conflictividad y lucha empezaron a descender rápidamente. A la vez, las organizaciones gremiales sandinistas perderían protagonismo y poder de movilización al no ser capaces de desarrollar proyectos económicos alternativos viables.

20 Ver <<http://www.mific.gob.ni/LinkClick.aspx?fileticket=a0wXg43An8U%3D&tabid=438&language=es-NI>>.

21 ALBANISA es una empresa privada mixta participada por la empresa estatal Petróleos de Nicaragua (PETRONIC), que es propietaria del 49 por ciento, y por Petróleos de Venezuela (PDVSA) propietaria del 51 por ciento restante. ALBANISA fue creada en 2007, con el ingreso de Nicaragua a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Desde su creación ALBANISA ha diversificado sus actividades. Para más información véase: <[http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Alba\\_de\\_Nicaragua\\_Sociedad\\_Anonima](http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Alba_de_Nicaragua_Sociedad_Anonima)>.

Por otro lado, en el mismo período, la UNAG creó un banco, un matadero y amplió plataformas de distribución como ECODEPA (Empresa Cooperativa de Productores Agropecuarios) con el fin de establecer un sector económico de carácter cooperativo para proteger a medianos y pequeños productores. Pero su objetivo de crear un polo productivo alternativo fracasó debido a los problemas de gestión, a la falta de pago de los créditos que otorgaban a sus bases y por las dificultades de obtener crédito de la banca comercial. A mediados de los noventa su Banco y ECODEPA ya no existían.

La dinámica expuesta da cuenta de que a partir de 1990 hubo un proceso de desarticulación de las organizaciones campesinas y de trabajadores del campo que no pudieron sostenerse en un entorno neoliberal en el que se quedaron sin recursos y cuadros. Desde 1990 estas organizaciones dejaron de tener el apoyo que gozaron del Estado y al que estaban acostumbradas. El colapso de estas organizaciones fue debido a la pérdida de apoyo estatal y a la falta de cohesión entre la dirigencia y las bases. Con todo, es preciso señalar que a nivel local y departamental los campesinos y los pequeños productores consiguieron mantenerse organizados para defender sus intereses frente a las instancias gubernamentales. Pero en cualquier caso, los grandes perdedores del agro después de 1990 han sido los trabajadores asalariados y los pequeños productores minifundistas, muchos de los cuales terminaron avanzando sobre la frontera agrícola, migrando hacia las zonas urbanas del país o hacia Costa Rica como mano de obra agrícola.

La proporción de asalariados en la población activa agropecuaria ha ido disminuyendo en las últimas décadas. Mientras que antes de 1979 el peso de los asalariados se acercaba al 45 por ciento de los ocupados en el agro, en la actualidad su peso relativo es menor al 30 por ciento. Por otro lado, el sector que ha incrementado es el de los pequeños productores familiares no remunerados (de subsistencia y autoconsumo), producto del fuerte crecimiento demográfico de las décadas anteriores, y de las posibilidades de acceder a pequeñas parcelas de tierra, tanto por la privatización en pequeños lotes de la reforma agraria como principalmente por ampliación de la frontera agrícola.

### **¿QUÉ HA HECHO LA ADMINISTRACIÓN ORTEGA? (2007-2017). IMPULSO EXPORTADOR COMBINADO CON POLÍTICAS DE ALIVIO A LA POBREZA**

Las promesas realizadas por Daniel Ortega durante la larga campaña electoral de 2006 fueron muy diferentes a las que el mismo dirigente hizo en 1984 y en 1990. En 1984, en medio de una revolución y una

guerra, el líder sandinista prometió *gallo pinto y dignidad*<sup>22</sup>, y en 1990 las consignas fueron *Todo será mejor* y *¡Ganemos y adelante!* Sin embargo en la campaña de 2006 Ortega cambió de discurso y se basó en un mensaje de solidaridad y bondad cristiana.

En la campaña electoral de 2006 Ortega prometió “una política masiva de créditos y subsidios para todos los productores, la condonación de las deudas a todos los acreedores, la regulación de las agencias bancarias que canalizaran las remesas de los emigrantes, y petróleo venezolano para abastecer a Nicaragua” (Martí i Puig, 2008). Sin duda Ortega generó grandes expectativas entre sus bases, pero también prometió paz social a través de un discurso dónde no hubo referencia a la lucha de clases y sí a la paz y la concordia.

Después de 16 años de políticas neoliberales, la llegada de Ortega a la Presidencia creaba el interrogante de si el “nuevo” FSLN suponría un *cambio de políticas* y un giro social. Respecto *al énfasis de las políticas* no había duda que el enfoque de la nueva administración Ortega sobre políticas agrarias sería diferente al impulsado durante los años ochenta, pero no había certeza si mantendría la misma lógica de acumulación que se inició en 1990 o si avanzaría hacia políticas más *pro-pobres* y ambientalmente sostenibles. En cuanto al “giro social”, el FSLN, señaló que desplegaría políticas sociales focalizadas para las familias rurales más pobres (Spalding, 2009).

Otros dos factores a tener en cuenta eran, por un lado, el aumento de la demanda del mercado centroamericano de productos agrarios y, por otro, la posible ampliación de exportaciones al mercado venezolano que se concretó a través de la empresa nicaragüense-venezolana llamada ALBANISA. Venezuela llegó a ser el segundo socio comercial de Nicaragua después de los Estados Unidos —como se observa en el Cuadro N° 5<sup>23</sup>—. En 2012 Venezuela compró el 48,9 por ciento del total de las exportaciones de carne, y también fue el segundo comprador de azúcar, además de absorber la mayor parte de la exportación de otros productos agrícolas<sup>24</sup>.

A nivel productivo y comercial el regreso de Daniel Ortega representó la continuidad de la agenda neoliberal, con una economía más

22 *Gallo pinto* es una comida popular que consta de frijoles y arroz refritos, y es base de la dieta de la mayoría de nicaragüenses.

23 Véase Chamorro y Salina Maldonado (2011) y Nuevo Diario (2012).

24 En 2007 Nicaragua exportaba a Venezuela productos por apenas 6 millones de dólares, en 2011 llegó a 303 millones y en 2012, el valor más alto, con 438 millones de dólares, mientras que hacia Estados Unidos se exportaron mercancías con un valor de 768 millones.

privatizada y trasnacionalizada que la que existió antes de 1979; con algunas intenciones de corte desarrollista, sustentadas en alianzas entre el Estado, el capital extranjero y la formación de empresas de naturaleza público-privada, como ALBA de Nicaragua, S.A. (ALBANISA). En esta lógica cabe comprender las iniciativas empresariales impulsadas por el gobierno de crear una Refinería de Petróleo junto a la empresa venezolana PDVSA<sup>25</sup> y de construir una central hidroeléctrica (Tumarín) con el apoyo del gobierno de Brasil<sup>26</sup>, así como el proyecto de construcción del Gran Canal Interoceánico. Las tres iniciativas de fuerte corte desarrollista no se lograron concretar.

A raíz de lo expuesto es posible señalar que el gobierno Ortega ha impulsado dos estrategias complementarias a sus intereses. Por una parte, la acumulación de capital sustentada en productos primarios y en actividades terciarias (comercio en gran escala, telecomunicaciones, banca) y por otra parte, el intento de crear un grupo empresarial propio, con una fuerte mediación del Estado.

**Cuadro N° 5**

Nicaragua: Exportaciones agropecuarias y alimentarias, 2007-2016 (en porcentajes)

Año	Venezuela	Centro América	Resto del mundo
2007	0,6	35,4	64,0
2008	2,4	32,1	65,5
2009	10,2	31,5	58,3
2010	17,2	23,0	59,8
2011	17,4	21,2	61,4
2012	21,6	19,7	58,7
2013	20,9	23,1	56,0
2014	18,8	23,1	58,1
2015	14,9	25,8	59,3
2016	7,2	31,8	61,0

Fuente: SIECA, y cálculos propios.

Pero más allá de la presencia de Venezuela en la economía nicaragüense el nuevo gobierno sandinista mantuvo la política macroeconómica y comercial, y la misma voluntad que las administraciones anteriores

25 Esta inversión se frustró debido a la profunda crisis económica y política de Venezuela después de la muerte de Chávez.

26 Esta inversión prevista, de 1100 millones de dólares sobre la base de un préstamo brasilero, se frustró por la crisis política y económica del gobierno de Dilma Rouseff.

de captar inversiones extranjeras en condiciones favorables a través de subsidios y exención de impuestos. Para justificar el mantenimiento de esta política económica Daniel Ortega expuso en la Asamblea Nacional (a la hora de defender los presupuestos de 2008) que tenía “un corazón de izquierda justiciero, y una cabeza de derecha responsable”<sup>27</sup>.

El gobierno de Ortega, ha mantenido y ampliado la cooperación con organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el BM, el BID y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), y ha incrementado la presencia de la inversión extranjera directa en varios rubros, fundamentalmente en la producción primaria (azúcar, carne, leche, forestales, minería, energía, telecomunicaciones), en alianza con las élites empresariales tradicionales del Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP), a las que se han sumado a los grupos económicos de capital extranjero y otros cercanos al FSLN<sup>28</sup>.

Pero más allá de las políticas de crecimiento, es necesario señalar que el gobierno de Ortega también ha apoyado la mejora de las condiciones en las zonas rurales a través de políticas sociales focalizadas con la implementación y el impulso de un abanico de medidas para lucha contra la pobreza. Estas políticas se han implementado en el territorio a través de plataformas para-estatales y partidarias llamadas Consejos del Poder Ciudadano (CPC) (que posteriormente se rebautizaron como Gabinetes de Familia, GF), coordinados por Rosario Murillo, Primera Dama desde 2007 y Vicepresidenta después de las elecciones del 6 de noviembre de 2016.

Los CPC/GF son organizaciones articuladas jerárquicamente que se extienden en cada uno de los niveles administrativos del país con el fin de mantener una presencia permanente en los municipios, comunidades y barrios<sup>29</sup>. La implantación de los CPC/GF en el territorio ha hecho que el acceso a los recursos sea fácil para los beneficiarios, aunque también han impuesto un notable control de los beneficiarios, a la par que ha disminuido la interlocución con las organizaciones campesinas tradicionales.

De las políticas elaboradas, las que han tenido mayor impacto han sido las relacionadas con la educación obligatoria, aunque también han destacado los programas de Usura Cero, Hambre Cero y Vi-

27 Extraído de *Envío*, noviembre 2007, <<http://www.envio.org.ni/articulo/3674>>.

28 El apoyo del Banco Mundial y el BCIE, y la cooperación internacional bilateral, como la de Japón, ha contribuido a la ampliación de la red de caminos y de energía eléctrica, incluyendo zonas rurales.

29 Para mayor información de los CPC véase los trabajos de Stuart Armendariz (2009). Sobre la influencia de los CPC en el voto, véase González-Ocantos et al. (2012).

vienda Digna<sup>30</sup>. De estos programas Hambre Cero (que técnicamente se denomina Bono Productivo Alimentario y que se ha implementado desde 2007) ha sido el más relevante para el campo<sup>31</sup>. Hambre Cero ha supuesto la entrega a familias pobres y con un limitado acceso a la tierra de animales domésticos para que puedan diversificar su producción, basada principalmente en granos básicos<sup>32</sup>. Se han entregado vacas preñadas, cerdos, gallinas, para que desde una lógica de producción de patio se pueda mejorar la alimentación, y vender los excedentes en los mercados locales. Entre 2007 y 2014 se ha entregado este bono a alrededor de 120.000 hogares, fundamentalmente encabezados por mujeres, con un valor medio por bono de 562 dólares<sup>33</sup>.

En el Cuadro N° 6 puede verse un panorama de la evolución de la pobreza rural entre 1993 y 2015; los valores de los años noventa y comienzos de los 2000 colocan como pobres a más del 70 por ciento de los habitantes rurales (World Bank, 2008: 308), cifra que bajó hasta el 59 por ciento en 2015, a pesar de que en términos absolutos el número de pobres actuales es muy similar al observado en años anteriores, lo cual muestra los límites de este proceso de mejoramiento rural. El Cuadro N° 6 también muestra otros cambios sociodemográficos importantes. Se observa un fuerte incremento de la tasa bruta de participación que mide la relación entre la población en edad activa y el total de la población, y con ello se observa que entre 1993 y 2015 la relación entre personas activas y no activas ha incrementado a favor de las primeras, lo cual abre posibilidades de disminución de la pobreza<sup>34</sup>. Sin embargo, buena parte de los ocupados están subempleados y ganan bajos ingresos.

---

30 Véase el informe del FIDEG sobre Encuesta de Hogares para medir la Pobreza en Nicaragua, <<http://www.fideg.org/investigaciones-y-publicaciones/116-2014-11-12-20-32-46>>.

31 En un inicio el director del programa fue Orlando Núñez, sociólogo y director de la ONG CIPRES, afín al FSLN. Posteriormente fue destituido y pasó a ser asesor presidencial en temas de políticas sociales.

32 A partir de 2017, como parte de las consecuencias para el gasto gubernamental de la reducción de la cooperación de Venezuela, el programa Hambre Cero, se ha reducido de manera importante, y asume más claramente el carácter de un préstamo que las familias receptoras deben pagar.

33 Estimaciones propias basadas en <<http://www.hacienda.gob.ni/documentos/pre-supuesto/informes>>.

34 En 1998 el tamaño medio de los hogares rurales era de 5,9 personas/hogar, con 2 ocupados por hogar, en 2015, el tamaño medio es de 4,7 personas por hogar, y los ocupados siguen siendo en promedio dos por hogar.

**Cuadro N° 6**  
Nicaragua: Indicadores de la pobreza rural, 1993-2015

Año	Pobres rurales (en porcentajes)	Pobres rurales (en miles)	Tasa bruta de participación rural	Tamaño medio de hogares rurales
1993	76	1553	30,6	—
1998	69	1517	33,9	5,9
2001	68	1549	36,0	5,7
2010	63	1561	41,5	—
2011	62	1544	42,2	4,7
2012	61	1537	42,7	—
2013	62	1574	43,3	—
2015	59	1521	44,5	—

Fuentes: Porcentaje de Pobres 1993-2001 según Banco Mundial; 2010-2015, según FIDEG. Población y Ocupados rurales según CELADE; tamaño medio de los hogares rurales, según las encuestas DHS/ENDESA. La tasa bruta de participación mide la proporción de los ocupados rurales en relación al total de la población.

La pobreza y desnutrición que aún perviven en el campo es hoy más compleja de tratar que antes de la Revolución de 1979 debido a dos cuestiones, relativamente recientes. La primera es por la alta variabilidad climática y por el progresivo deterioro de los recursos (suelos y agua) que sostienen la agricultura debido a la destrucción permanente de áreas de bosques a raíz de la ampliación de la superficie de pastos que ocupan casi el 80 por ciento de la superficie trabajada<sup>35</sup>. Y la segunda es por el agotamiento en Nicaragua de la frontera agrícola, que siempre supuso una válvula de escape.

A resultados de lo expuesto es posible afirmar que en Nicaragua se ha profundizado el desarrollo capitalista agroexportador (basado sobre todo en la producción de azúcar, palma africana, tabaco, carne, café), si bien no se ha fomentado el mejoramiento de la productividad en rubros claves como granos básicos, café y la ganadería vacuna, que reúne al grueso de los agricultores, particularmente los pequeños y medianos productores<sup>36</sup>. Nicaragua tiene una relativamente mejor distribución de la tierra que los otros países de la región, y cuenta con una menor presión sobre la tierra, de modo que elevar la productividad del estrato de pequeños productores, en los rubros tradicionales y

35 Según INETER (2015) y Censo Agropecuario 2011.

36 Los rendimientos de cultivos como maíz, frijol, café, o de la relación de cabezas de ganado por hectárea son en Nicaragua inferiores a los de los países vecinos (Baumeister, 2015: 122).

en otros, podría mejorar los ingresos y ampliar la demanda de mano de obra local.

### **ALGUNAS REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN**

Durante la revolución sandinista el FSLN transformó la realidad del campo de Nicaragua a través de una reforma agraria que abarcó cerca del 30 por ciento de la superficie en fincas, que impulsó grandes inversiones públicas, generalizó el acceso al crédito público, organizó el trabajo agrario y controló el comercio. Tres décadas después, con la vuelta del FSLN al poder en 2007, la lógica de desarrollo agrario es muy diferente a la que impulsó en los años ochenta y se parece más a las políticas neoliberales implementadas a partir de 1990, pero con la novedad de estar acompañadas de algunas políticas sociales ampliadas. Desde la década de los noventa hasta el presente se ha mantenido la apertura comercial, la atracción de inversión extranjera directa y el casi monopolio del crédito y de la comercialización en manos de grandes empresas nacionales e internacionales.

Las políticas neoliberales impulsadas desde 1990 transformaron los derechos de propiedad sobre la tierra, liberalizaron y abrieron la economía al mercado internacional, y redujeron el volumen, el presupuesto y la “capacidad infraestructural” del Estado (Grugel y Riggirozzi, 2012), y la vuelta de Ortega a la Presidencia no supuso un cambio sustancial, ya que se optó por consolidar y apoyar las unidades productivas medianas y grandes abriéndolas a nuevos mercados (sobre todo el venezolano), a la par que se impulsaron políticas sociales focalizadas para luchar contra la pobreza y sostener las economías campesinas más débiles.

Sin duda, la etapa que se abrió en 2007 generó notables expectativas, pero era difícil pensar que con la vuelta del FSLN el Estado nicaragüense pudiera llevar a cabo políticas semejantes a las de la década revolucionaria<sup>37</sup>. En el siglo XXI el capital nacional y transnacional tiene mucho más poder que en 1979, cuándo el FSLN derrotó la dictadura de Somoza. La pregunta, sin embargo, es la de ¿Era inevitable mantener un modelo de desarrollo neoliberal? La respuesta no es fácil, ya que si bien actualmente el Estado tiene menos herramientas que antes para impulsar modelos de desarrollo alternativos, también es cierto que el Estado siempre ha sido un instrumento para acumular poder, capital y para premiar élites políticas que se convierten en económicas —y viceversa—.

---

37 El texto de Godek (2015) muestra las dificultades alrededor del concepto de soberanía alimentaria y de la poca voluntad de los poderes del Estado nicaragüense a la hora de llevarlo a cabo.

El poder político es determinante en un país como Nicaragua donde el patrón principal de acumulación se realiza a través de los productos primarios muy vinculados al acceso a la tierra y a una mano de obra poco especializada<sup>38</sup>. Pero, más allá de las constricciones contextuales, también cabe añadir cuatro elementos de naturaleza política que pueden dar alguna luz sobre la continuidad de las políticas neoliberales. El primero es la presencia de un sector empresarial tradicional con acuerdos fuertes con Daniel Ortega y su gobierno, que obtiene réditos de este modelo y que, por lo tanto, no tiene interés en cambiarlo (Spalding, 2009). El segundo es el deterioro de las organizaciones gremiales (que fueron creadas por el FSLN durante la revolución) y, con ello, la poca capacidad reivindicativa a nivel nacional de los campesinos y asalariados rurales para conseguir medidas más favorables para ellos. El tercero es la existencia de una amplia red de pequeños y medianos agricultores que tienen capacidad productiva y de presión en su entorno local y que generan un tejido gremial relativamente autónomo, expresado fundamentalmente en las cooperativas de comercialización de leche, café, y otros productos agrícolas, que actúan también en alianzas con organizaciones gremiales más amplias como la UNAG, FAGANIC y UPANIC. Y el cuarto es la masiva migración de los trabajadores más pobres del campo hacia Costa Rica que, junto con la presencia (aunque cada vez más exigua) de la frontera agraria<sup>39</sup>, ha supuesto una válvula de escape al malestar de los perdedores del modelo de desarrollo agrario existente<sup>40</sup>.

De lo expuesto es posible afirmar que las políticas del gobierno sandinista no se han orientado hacia una mayor autonomía campesina, si no que más bien han priorizado una lógica capitalista que se ha combinado con políticas sociales focalizadas de naturaleza asistencialista que, muchas veces, han adquirido formas clientelares. A raíz de ello en Nicaragua ha permanecido un desarrollo capitalista con pretensiones desarrollistas, más que un modelo que podría denominarse de manera genérica “campesinista”, y esto ha supuesto también confrontar a grupos descontentos y establecer alianzas con sectores económicos tradicionales, a la par que ha creado un grupo de poder políticamente afín.

---

38 También es preciso señalar que en las últimas décadas una parte del ingreso nacional equivalente al 10 por ciento del PIB nacional es aportado por las remesas familiares provenientes del exterior.

39 Es preciso señalar que la frontera agrícola se está agotando, lo cual genera conflictos crecientes entre comunidades indígenas y colonos de distinto tipo. Véase: <<http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/369744-crece-conflicto-miskitos-colonos/>>.

40 Observable en el avance de colonos campesinos sobre tierras de las comunidades indígenas de la Costa Atlántica.

En esta lógica se puede observar un proceso de re-configuración de clase y de surgimiento de nuevas relaciones de clase en un contexto donde Daniel Ortega y el FSLN —a partir de su grupo económico y su control de las instituciones— son los actores clave. Esto ha sido así por la marcada continuidad en el estilo de desarrollo agrícola en el período que se abre en 2007 con la dinámica agraria abierta a inicios de los años noventa, caracterizados por una presencia dominante de las empresas procesadoras y exportadoras. En esta línea la administración Ortega ha buscado, por un lado, consolidar un grupo económico cercano a través de consorcios de naturaleza público-privada, y por otro lado, ha apoyado un sector de pequeños productores de escasos recursos, fundamentalmente formado por mujeres rurales pobres, con la entrega a pequeña escala de animales (vacas, cerdos, aves) para diversificar el autoconsumo de alimentos, excesivamente conformado por granos básicos y para vincular este sector con los mercados locales, y también a sectores de productores más comerciales de tipo mediano organizados en cooperativas de comercialización en rubros como la lechería y el café. El modelo expuesto, sin embargo, es difícilmente sostenible ya que en un futuro inmediato se prevé el agotamiento de la frontera agrícola y también el fin de la cooperación venezolana. Estos dos elementos, junto con las políticas confrontativas de la administración Trump, plantean interrogantes sobre el sostenimiento de un patrón agrario extensivo con poca capacidad para mejorar la productividad y los ingresos en las zonas rurales, particularmente para los estratos pobres, que siguen siendo mayoritarios.

### BIBLIOGRAFÍA

- Baumeister, E. 1998 *Estructura y reforma agraria en Nicaragua 1979-1989* (Managua: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural, Universidad Libre de Ámsterdam).
- Baumeister, E. 2015 *Evolución del gasto público agropecuario en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua* (San Salvador: Cuaderno de Trabajo 01).
- Baumeister, E. y Fernández, E. 2005 *Análisis de la tenencia de la tierra en Nicaragua* (Managua: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Forestal).
- Baumeister, E. y Havens, E. 1982 “Recruitment and retention of occasional workers in the Export Sector of Agriculture in Nicaragua”, documento de trabajo (Wisconsin: Land Tenure Center y Rural Sociology Department).
- Baumeister, E.; Fernández, E. y Acuña, G. 2008 *Estudio de las migraciones regionales de los nicaragüenses* (Guatemala: Estudios en Ciencias Sociales).

- Biondi-Morra, B. 1990 *Revolución y política alimentaria. Un análisis crítico de Nicaragua*. (México DF: Siglo XXI / CRIES).
- Cardenal, G. 1987 “La Reforma Agraria Sandinista”, ponencia presentada en el III Congreso Nicaragüense de Ciencias Sociales (Managua).
- Chamorro, C. F. y Salina Maldonado, C. 2011 “Las cuentas secretas de Albanisa” en *Confidencial*, 05/03. Disponible en <<http://www.confidencial.com.ni/>>.
- CIERA 1981 “Mano de obra del café y algodón”, documento interno de trabajo (Managua: CIERA).
- Close, D. 1988 *The Chamorro Years* (Boulder: Lynne Rienner).
- Dore, E. 1990 “The Great Grain Dilema. Peasants and State Policy in Revolutionary Nicaragua” en *The Journal of Peasant Studies*, 17 (2).
- Equipo Envío 1992 “El rompecabezas de la propiedad” en *Envío*. Disponible en <<http://www.envio.org.ni/articulo/757>> acceso 31/12/2015.
- FIDEG 2013 *Estudio sobre Pobreza en Nicaragua* (Managua: FIDEG). Disponible en <<http://www.fideg.org/investigaciones-y-publicaciones/116-2014-11-12-20-32-46>>.
- Godek, W. 2015 “Challenges for food sovereignty policy making: the case of Nicaragua’s Law 693” en *Third World Quarterly*, 36 (3).
- González-Ocantos, E.; Kiewiet de Jonge, C.; Meléndez, C.; Osorio, J.; y Nickerson, D. W. 2012 “Vote buying and social desirability bias: experimental evidence from Nicaragua” en *American Journal of Political Science*, 56 (1).
- Grugel, J. y Rigorizzi, P. 2012 “Post-neoliberalism in Latin America: rebuilding and reclaiming the state after crisis” en *Development and Change*, 43 (1).
- Jonakin, J. 1997 “Agrarian Policy” en Walker, T. W. (comp.) *Nicaragua without Illusions: Regime Transition and Structural Adjustment in the 1900s* (Wilmington: SR Books).
- Kaimowitz, D. 1986 “Nicaraguan Debates on Agrarian Structure and their implications for agricultural policy and the rural poor” en *The Journal of Peasant Studies*, 14 (1).
- Kleiterp, N. 1989 “El modelo de acumulación: un problema de balances. El caso de Nicaragua” en Ruben, R. y De Groot, J. P. (comps.) *El debate sobre la reforma agraria en Nicaragua* (Managua: INIES).
- Martí i Puig, S. 1997 “Cuando la revolución llegó al campo. La política agraria sandinista, su debate y su impacto en las zonas

- rurales del interior” en *Anuario de Estudios Centroamericanos* (San José: UCR) 23 (1-2).
- Martí i Puig, S. 2001 “The Origins of the Peasant Contra Rebellion in Nicaragua, 1979-1987”, Working Paper N° 54 (Londres: University of London, Institute of Latin American Studies).
- Martí i Puig, S. 2008 “El regreso del FSLN al poder: ¿Es posible hablar realineamiento electoral en Nicaragua?” en *Revista Política y Gobierno*, 15 (1).
- Martí i Puig, S. 2013a “Nicaragua: la consolidación de un régimen híbrido” en *Revista de Ciencia Política* (Santiago de Chile: UPC) 33 (1), pp. 269-286.
- Martí i Puig, S. 2013b *Nicaragua (1979-1990): La revolución enredada* (s/d). Disponible en <[https://www.academia.edu/1621806/NICARAGUA\\_1979-1990.\\_LA\\_REVOLUCIÓN\\_ENREDADA](https://www.academia.edu/1621806/NICARAGUA_1979-1990._LA_REVOLUCIÓN_ENREDADA)>.
- MIDINRA 1987 *Sobre la gestión del Estado para la atención del campesinado y al movimiento cooperativo* (Managua: CIERA).
- Nicaragua 1963 *Censo Nacional de Población 1963*.
- Nicaragua 1971 *Censo Nacional de Población 1971*.
- Nicaragua 1995 *Censo Nacional de Población 1995*.
- Nicaragua 2005 *Censo de Población 2005*.
- Nuevo Diario 2012 “Apoyo Alba suma U\$ 2.250 millones” en *Nuevo Diario*, disponible en <<http://www.elnuevodiario.com.ni/economia/238464>>.
- Núñez, O. 1980 *El Somocismo: desarrollo y contradicciones del modelo capitalista agroexportador en Nicaragua (1950-1975)* (La Habana: Centro de Estudios sobre América).
- Pérez, F. y Fréguin-Gresh, S. 2014 *Nicaragua en Políticas Públicas y Agriculturas Familiares en América Latina y el Caribe: Balance, desafíos y perspectivas* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Serra, L. 1990 *El movimiento campesino y su participación en la Revolución Popular Sandinista* (Lovaine-la-Neuve: U. Lovaine-la-Neuve) tesis doctoral.
- Spalding, R. 2009 “Las políticas contra la pobreza en Nicaragua” en Martí i Puig, S. y Close, D. (coords.) *Nicaragua 1979-2009. ¿Qué queda de la revolución?* (Barcelona: Edicions Bellaterra).
- Spalding, R. 2014 “Social Movements in Central America” en Sánchez, D. y Martí i Puig, S. (eds.) *Handbook on Central American Governance* (Nueva York: Routledge).
- Spalding, R. 2016 “Los empresarios y el estado en la Nicaragua post-revolucionaria: el reordenamiento de las élites y la nueva estrategia de colaboración” en *Élites en las Américas: Diferentes*

- perspectivas, editado por Adriano Codato y Fran Espinoza (Madrid: Editorial Vervuent).
- Stuart Almendárez, R. (coord.) 2009 *Consejos del Poder Ciudadano y gestión pública en Nicaragua* (Managua: CEAP). Disponible en: <[http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_nic\\_consejos.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_nic_consejos.pdf)>.
- Utting, P. 1988 *The Peasant question and development policy in Nicaragua* (Ginebra: UNRISD).
- Vilas, C. M. 1984 *Perfiles de la revolución sandinista* (La Habana: Casa de las Américas).
- Wheelock, J. 1986 *Balance y perspectivas de la reforma agraria* (Managua: MIDINRA).
- World Bank 2008 *Nicaragua: Poverty Assessment. Main report. Vol. II* (S/d: World Bank). Disponible en <<http://documents.worldbank.org/curated/en/235491468297893170/Main-report;jsessionid=nvgUwx7+0NL05sZbDebt5AAB>>.



# LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA LUCHA POR LA TIERRA BAJO LOS GOBIERNOS DEL PARTIDO DE LOS TRABAJADORES EN BRASIL<sup>1</sup>

Sérgio Sauer y George Mészáros

## INTRODUCCIÓN

Una amplia alianza del Partido de los Trabajadores (PT) no solo con partidos políticos de izquierda, sino también de centro e incluso de derecha le permitió a Luiz Inácio Lula da Silva y al PT ganar finalmente la presidencia en el 2002 después de casi 20 años de intentos. Su victoria reavivó las esperanzas de una reforma agraria en Brasil, especialmente porque desde su fundación en 1980, el PT abogaba por la democratización de la propiedad de la tierra (PT, 1989).

A pesar de las nuevas victorias electorales, las alianzas políticas con el centro y la derecha perjudicaron las perspectivas, tanto de un desarrollo económico progresista como de grandes cambios en la estructura agraria. Estas alianzas y sus opciones políticas correspondientes, basadas en un “gobierno de coalición”, impidieron cambios más significativos, especialmente en la formulación e implementación de las políticas económicas, desembocando en un “neodesarrollismo débil” (Boito, 2015: 2). Sin embargo, aunque esta coalición —con sec-

---

1 Nos gustaría agradecer a Leandro Vergara-Camus y Cristóbal Kay como editores y a los dictaminadores anónimos del *Journal of Agrarian Change*, por sus comentarios y sugerencias. Queremos también agradecer a Carolina Alzate por el trabajo de traducción, y a Jaime Alzate y Eva Hershaw por la revisión de este capítulo. Este trabajo fue efectuado como parte de la beca de investigación del CNPq-Brasil otorgada a Sérgio Sauer.

tores de la élite nacional— en el 2002 optó por la continuación de algunas políticas neoliberales (el PT la describió como una “posición post neoliberal”, Sader, 2003), Lula pudo mantener su compromiso electoral de asegurar una recuperación de la “capacidad de inversión pública [que es] tan vital para estimular el crecimiento económico” (Da Silva, 2002).

La alianza del PT incluyó a sectores de la élite nacional (quienes anhelaban recuperar las tasas de ganancia y a los cuales se les había prometido “una reforma tributaria que exime a la producción”, Da Silva, 2002), pero también a muchos movimientos sociales y sindicales. Estos últimos grupos fueron los principales sujetos de las luchas por la tierra (Mançano Fernandes, 2015) y exigieron cambios políticos y económicos.

Caben pocas dudas de que después de tres mandatos completos del PT, la reforma agraria como proyecto quedó descartada de la agenda política del Estado. Esto ocurrió antes de la administración de extrema derecha del presidente Michel Temer y su esfuerzo por enterrar la reforma agraria, aboliendo el Ministerio de Desarrollo Agrario en 2016 y debilitando los poderes y los recursos financieros del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA). Sin embargo, el hecho es que en las sucesivas administraciones del PT, el panorama general ha sido de creciente debilidad política de los movimientos sociales, incluyendo la reducción de su capacidad de presionar al gobierno para que implementara las políticas agrarias. Algunas victorias políticas y avances en las políticas públicas ocurrieron, de hecho, pero estos avances estuvieron muy por debajo de las expectativas históricas. Después del 2010, hubo un marcado descenso de las ocupaciones de tierras junto con una drástica desaceleración en la implementación de programas de reforma agraria y el reconocimiento de los derechos territoriales por parte del gobierno federal.

Una pregunta importante es cómo y por qué sucedió esto. Aun reconociendo las debilidades y dificultades que enfrentaron las movilizaciones populares, es necesario superar las explicaciones simplistas acerca del “partidismo” de las luchas sociales y las interpretaciones que reducen la lucha por la tierra a una simple demanda de reforma agraria dirigida al Estado (De Sousa Martins, 2002). Tampoco puede reducirse el problema político a un problema de cooptación, institucionalización y disminución de la autonomía de los movimientos sociales, que a menudo acompaña el proceso de pasar de “ser movimiento a ser organización” (Foweraker, 2001; Levy, 2012). El cambio no puede explicarse simplemente en términos de un “cambio de ser un movimiento de base a ser una organización no gubernamental” (Foweraker, 2001: 864), o la idea correspondiente de que las ONG

“han ganado mucha más importancia” al representar las demandas y luchas populares (Da Gloria Gohn, 2010: 343).

Otros cambios políticos, en especial los nuevos procesos de criminalización de los movimientos sociales (Sauer y Souza, 2014) y el “pacto agrario” (Porto-Gonçalves y Cuin, 2014), basado en una profundización del apoyo al agronegocio y a las inversiones públicas en determinados tipos de desarrollo rural, deben ser tomados en cuenta. Según estos autores, “al priorizar la política de exportación de materias primas, por un lado, y las políticas de transferencia de ingresos, por el otro”, se construyó un pacto que resultó en la pérdida de “gran parte del poder de convocatoria” de los movimientos sociales (Porto-Gonçalves y Cuin, 2014: 19).

Los análisis de las recientes luchas por la tierra y de las políticas agrarias, especialmente las de los gobiernos del presidente Lula (2003-2010) y la presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), deben contemplar el profundo impacto que tuvo la llamada “economía del agronegocio” (Delgado, 2013), como parte de una especie de *neodesarrollismo* (Boito y Berringer, 2014) que desembocó en narrativas políticas que ofrecieron una versión particular de la modernización y del “desarrollo sostenible”. Como discurso, sin embargo, este modelo neo-desarrollista, o “economía del agronegocio”, menospreció el papel desempeñado por los campesinos y los trabajadores sin tierra, reforzando el papel del agronegocio y una lógica económica neoliberal en Brasil (Frayssinet, 2011).

Este capítulo comienza con una breve exposición de los antecedentes de la distribución de la tierra en Brasil y el crecimiento económico y político del agronegocio, así como el auge y las demandas de los propios movimientos sociales rurales antes de la elección de los gobiernos del PT. A continuación se examinan los compromisos estratégicos y tácticos de las sucesivas administraciones del PT con el agronegocio, que se concreta en el continuo control ejercido por el sector sobre el Ministerio de Agricultura (MAPA), incluso sobre las políticas agrarias. Se argumenta que, en medio de la intensificación de los incentivos fiscales y financieros para este sector, la política agraria fue gravemente perjudicada. Así que el balance de los gobiernos sucesivos del PT, en cuanto a la reforma agraria, fue contradictorio. Se reconoce los importantes logros de estos gobiernos en su rechazo a la criminalización de los movimientos sociales rurales. Al mismo tiempo, sin embargo, se debe considerar que la respuesta táctica de los poderosos terratenientes dentro del Congreso Nacional, quienes intensificaron el uso de diversas formas de criminalización, fue bastante exitosa. En general, se concluye que aunque la agricultura familiar se benefició del aumento masivo en inversiones, la reforma agraria en su conjunto

fue marginalizada, así como la influencia política de aquellos sectores que luchaban por la tierra y los derechos territoriales en Brasil.

### **POLÍTICAS AGRÍCOLAS Y AGRARIAS Y RESPUESTAS DEL MOVIMIENTO SOCIAL ANTES DEL GOBIERNO DEL PT, 1964-2002**

Petras y Veltmeyer (2001: 83) han argumentado que, por regla, se debe reconocer que “[...] los movimientos de campesinos y de trabajadores sin tierra en América Latina no son anacrónicos sino que son clases dinámicas modernas” que han estado involucradas en la lucha global contra el agronegocio transnacional (Edelman y Borrás Jr., 2016; Vergara-Camus, 2013). En Brasil, ese dinamismo fue evidente en las movilizaciones y luchas populares por la democratización a finales de los años setenta y a mediados de los ochenta, en las que participaron directamente los movimientos agrarios y las organizaciones rurales.

Un factor que estimuló la intensificación de las luchas rurales fue la política de modernización agrícola de la dictadura militar (1964-1985) y sus consecuencias (Stédile y Mançano Fernandes, 1999). Según Vergara-Camus (2009: 368), “no es la *expansión* de las relaciones capitalistas en sí, sino la naturaleza de la *reestructuración* de la agricultura que explica el resurgimiento de las luchas por la tierra en Brasil”. La implementación de tecnologías de la Revolución Verde (por ejemplo, la adopción de mecanización intensiva, de fertilizantes químicos y de semillas seleccionadas) promovió grandes aumentos en la producción y modernización de las grandes propiedades (De Sousa Martins, 1994). Sin embargo, estas tecnologías no trajeron cambios significativos en las relaciones de trabajo o la lógica expansiva de las fronteras agrícolas, ni alteraron la concentración de la tierra (Sauer, 2010).

Por el contrario, tanto el crédito subsidiado y otros incentivos para la inversión privada (especialmente las exenciones fiscales al sector industrial y compañías financieras para la compra de tierras) como los proyectos de colonización en la Amazonía (Hecht, 2005) reforzaron el dominio de las grandes propiedades. Proyectos dirigidos a ocupar las regiones Centro Oeste y Norte (Amazonía) para promover el crecimiento económico y la modernización se hicieron sin ningún tipo de redistribución de la tierra (De Sousa Martins, 1994). La concentración histórica de la tierra empeoró. El Censo Agropecuario del 2006 del IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística), el último censo disponible, revela la desigualdad de la distribución de la tierra en Brasil (véase Tabla N° 1).

Además de la concentración de la tierra, el país experimentó el desplazamiento de millones de familias —un éxodo rural— pero también un desplazamiento regional, especialmente del Noreste y Sur, hacia el Centro Oeste y la Amazonía. Estos desplazamientos fueron acti-

vamente fomentados por las narrativas oficiales que abogaban por el uso de tierras “desocupadas” o “insuficientemente ocupadas” (Hecht, 2005), demostrando un completo desinterés por el uso de la tierra por parte de las poblaciones locales tradicionales. El bajo costo de la tierra —combinado con las inversiones gubernamentales en infraestructura (especialmente en carreteras) e incentivos fiscales— convirtió la compra de grandes superficies en una inversión lucrativa. Esta fue una de las políticas que hacía parte de lo que De Sousa Martins (1994) llamó la “modernización rural conservadora”, basada en una “alianza entre militares y terratenientes”, que logró incrementar la productividad sin ninguna redistribución de la tierra (De Sousa Martins, 1997).

En contraste, y a pesar de la represión (persecución, arrestos ilegales, asesinatos, amenazas, etc.), los movimientos sociales agrarios mantuvieron la lucha por la reforma agraria en la agenda política, exigiendo distribución de la tierra y políticas públicas para el campo (Deere y Medeiros, 2008). Estas formas de resistencia y lucha fueron fundamentales para la creación de nuevos partidos políticos, como el Partido de los Trabajadores (PT) en 1980, así como la Central Única de Trabajadores (CUT) en 1983. Además, influyeron en las agendas de movilización social, que incluyeron la reforma agraria y la democratización política. Fue en este contexto de lucha que el Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST) fue creado (Stédile y Mançano Fernandes, 1999; Vergara-Camus, 2014), consolidando una nueva forma de lucha mediante la creación de los campamentos y las ocupaciones de la tierra (De Sousa Martins, 1997).

**Tabla N° 1**  
Número y superficie de haciendas agrícolas y ganaderas  
por grupos de superficie total (Brasil, 2006)

Grupos de área total	Número de haciendas (unidades)	%	Área de las haciendas (ha)	%
Menos de 10 ha	2.477.071	47,86	7.798.607	2,36
10 a menos de 100 ha	1.971.577	38,09	62.893.091	19,06
100 a menos de 1000 ha	424.906	8,21	112.696.478	34,16
1000 a menos de 2500 ha	31.899	0,62	48.072.546	14,57
2500 ha y más grandes	15.012	0,29	98.480.672	29,85
Total	4.920.465	—	329.941.393	—

Fuente: Censo Agrícola y Ganadero 2006 (IBGE, 2009).

En los años noventa, las políticas agrícolas de la administración de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), especialmente en su primer mandato, se caracterizaron por la liberalización comercial, la desregulación y el desmantelamiento de los instrumentos de política agrícola, particularmente la reducción del crédito antes utilizado por el régimen militar. La agricultura sería utilizada como “el ancla del Real”; es decir, manteniendo precios agrícolas bajos para contener la inflación y estabilizar la moneda recién creada (Delgado, 2010). Dentro la lógica del neoliberalismo y del Estado mínimo (reducción del gasto público), hubo una drástica reducción en el volumen de recursos adjudicados a las políticas agrícolas, así como una reducción de los aranceles de importación de alimentos. Esta combinación resultó en una disminución del 30% de los ingresos reales en el sector agrícola en 1995 y un aumento significativo en importaciones durante los años noventa (Delgado, 2010). Según Delgado (2010: 47), “el valor total de las importaciones agrícolas aumentó de 2.4 mil millones de dólares en 1990 a 5 mil millones de dólares en 1994 y a 6.8 mil millones de dólares en 1996 en una situación sin precedentes en la historia moderna de la economía brasileña”, lo que fue acompañado, además, del aumento del endeudamiento del sector.

A partir de 1999, durante el segundo mandato de Cardoso, el gobierno continuó fomentando las exportaciones agrícolas, provocando un “verdadero renacimiento del agronegocio” (Delgado, 2010: 32). Esta política sería finalmente mantenida y mejorada por el gobierno de Lula. Más allá del aumento significativo de los recursos para el crédito agrícola, el gobierno de Cardoso lanzó el programa *Moderfrota* para financiar la compra de maquinaria y herramientas agrícolas, así impulsando las inversiones en la expansión de la producción de granos. Entre otras razones, la devaluación de la tasa de cambio convirtió la agroindustria en un exportador competitivo, ayudando a estimular un incremento de casi 50% en las exportaciones, que pasaron de “[...] 20.6 mil millones de dólares en 2000 a 30.6 mil millones de dólares en 2003” (Delgado, 2010: 49).

La producción y exportación de soya creció rápidamente, llegando (junto con el maíz) a representar el 80% de la producción nacional de granos. La producción nacional fue de “[...] 38 millones de toneladas en 2001, 42 millones en 2002 y 52 millones en 2003”, con aumentos anuales sucesivos desde entonces. Entre 2000 y 2003, el agronegocio mostró tasas de crecimiento del 4,6% anual, muy por encima del 1,8% del sector industrial (Delgado, 2010: 49), lo que llevó a la incorporación de nuevos territorios y a la expansión de las fronteras agrícolas (Hecht, 2005).

Brasil ha mantenido un saldo positivo en el comercio exterior desde 2001, con las exportaciones agrícolas jugando un papel clave y

constante. En realidad, el balance comercial brasileña depende hoy en gran medida de la exportación de los productos primarios, tanto agrícolas como minerales. Estos productos han representado un promedio de aproximadamente 40% del total de exportaciones desde 2001. Solo las exportaciones de soya fueron responsables por más del 23% de las exportaciones agrícolas totales en el 2012 y constituye hasta el día de hoy el principal producto de la exportación brasileño (Ferreira, 2015; Kingston, 2012).

Paralelamente a los incentivos otorgados al agronegocio, la lucha por la tierra y las demandas de los movimientos sociales crecieron significativamente a lo largo de los años noventa. El aumento de las ocupaciones de la tierra, de 50 en 1990 a 186 en 1995 y 450 en 1996, alcanzando un máximo de 856 en 1999 (Maçano Fernandes, 2015; NERA, 2012), combinado con un aumento de la violencia en las zonas rurales, movilizó a la opinión pública a favor de la reforma agraria. Esto obligó al gobierno de Cardoso a responder, creando el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) en 1997, y establecer nuevas metas de distribución de tierra (Mattei, 2012).

En su segundo mandato (1999-2002), Cardoso lanzó el programa “Nuevo Mundo Rural” (1999). Siguiendo la orientación del Banco Mundial, la lógica era de dar acceso a la tierra para aliviar la pobreza rural y mitigar los conflictos en el campo. Esto resultó en respuestas individualizadas a las demandas y presiones de los movimientos sociales agrarios, mediante la creación de asentamientos. La política de asentamiento para mitigar los conflictos fue acompañada de la implementación de una “reforma agraria de mercado”; es decir, la mercantilización de la reforma agraria (mediante la compra en lugar de expropiación) a través de la creación de líneas de crédito financiadas por el Banco Mundial para que las familias sin tierra compraran parcelas (Sauer, 2009).

Según datos oficiales del INCRA (2009), el gobierno de Cardoso asentó alrededor de 500.000 familias entre 1995 y 2002. Aunque estas cifras son cuestionadas por algunos (NERA, 2012), la crítica principal ha sido que los proyectos de asentamiento se localizaron principalmente en regiones económicamente menos dinámicas, especialmente las de la Amazonía (Mattei, 2012). Más problemática aun fue la relación del gobierno de Cardoso con los movimientos sociales, particularmente con respecto a la cuestión de las ocupaciones de tierra (Sauer, 2017). El aumento de las ocupaciones llevó al gobierno a dictar diferentes medidas legales diseñadas para restringir la lucha por la tierra. La Medida Provisional (MP), coloquialmente conocida como la ley “anti invasión”, fue expedida en 1997 y renovada en ocasiones ulteriores. La medida prohibía la inspec-

ción por parte del INCRA de cualquiera propiedad rural que hubiera sido “objeto de posesión forzada o invasión motivada por conflictos agrarios de carácter colectivo” (Sauer y Souza, 2014). Esto efectivamente impidió avances en la reforma, dado que las inspecciones son el primer paso esencial o prerrequisito para cualquier proceso de expropiación (una adquisición obligatoria para la reforma agraria por parte del Estado a través del INCRA, pero con la debida compensación económica<sup>2</sup>).

El principal resultado de las medidas legales fue una enorme disminución de las ocupaciones de tierra, de más de 800 en 1999 a menos de 400 en 2000 y solo 194 ocupaciones en 2001 (CPT, 2015; Mançano Fernandes, 2015). Un efecto secundario fue un retraso en la implementación de nuevos asentamientos, especialmente después de 1999 (Sauer y Souza, 2014). La Medida Provisional, combinada con la criminalización de las ocupaciones de la tierra y un énfasis en la llamada “reforma agraria de mercado” (Sauer, 2009), efectivamente limitó la demanda por la tierra y estuvo entre las principales causas de las tensiones entre el gobierno de Cardoso y los movimientos sociales (Mançano Fernandes, 2015).

### **LA INFLUENCIA AVASALLADORA DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA SOBRE LA ECONOMÍA POLÍTICA DE REFORMA AGRARIA**

Según Tarso Genro, Ministro de Educación (2004-2005) en la primera administración de Lula, ante las demandas y presiones políticas para una economía más inclusiva, el desafío del presidente Lula era construir alternativas capaces de reducir la vulnerabilidad externa de la economía y permitir la inversión social. Dado que ya era una sociedad globalizada con mercados abiertos, el principal problema en la construcción de alternativas era lidiar con el capital especulativo. Consecuentemente, el camino debería haber sido desplegar un modelo productivo que, al mismo tiempo que mantuviera el crecimiento económico y un balance comercial positivo, permitiera la inversión pública, una mayor redistribución del ingreso y la inclusión social (Genro, 2004). Esto fue denominado “neodesarrollismo” (Boito y Berringer, 2014) o modelo

---

2 De acuerdo con la ley agraria de 1993, establecida a partir de la Constitución de 1988, los propietarios de las haciendas expropiadas para reforma agraria tienen derecho a una compensación financiera. Dicha expropiación debe ser compensada a precios de mercado parcialmente en efectivo (el valor de la infraestructura construida) y parcialmente en bonos del tesoro (el valor de la tierra). Esto cambió en el 2017, pues con la “nueva Ley agraria” N° 13.465, del 11 de julio, la compensación financiera puede ser totalmente en efectivo (Sauer y Leite, 2017).

“post-neoliberal” (Sader, 2003)<sup>3</sup> y se redujo a estimular el crecimiento económico con las inversiones públicas estatales y el control fiscal.

El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), la principal respuesta política del gobierno, fue el ejemplo más claro del modelo neo-desarrollista de Brasil. Iniciada bajo el gobierno del presidente Lula después del año 2007 y mantenida por la presidenta Dilma, la política combinó las inversiones públicas de gran envergadura en infraestructura (carreteras, puertos, represas hidroeléctricas, etc.) con los recursos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) para promover las empresas privadas y el crecimiento económico (Ministerio de Planeamiento, 2015). Además de ampliar y profundizar los mercados internos, su objetivo era integrar más a Brasil en los mercados globales y consolidar su rol como una superpotencia de exportación agrícola. En este contexto, se creó la “política de los campeones nacionales”<sup>4</sup>. Al tener repercusiones positivas en el balance de los pagos, la solvencia internacional y el control fiscal de Brasil<sup>5</sup>, dio mayor importancia política al Ministerio de Agricultura (MAPA) y aumentó la relevancia económica del agronegocio. También llevó a que el capital agrario brasileño obtuviera una creciente influencia en otras partes de América Latina (Vergara-Camus y Kay, en la Introducción a este libro).

Vinculado a las anteriores opciones políticas, el gobierno, a través del MAPA, invirtió fuertemente en los incentivos para el agronegocio (Delgado, 2010), aprovechando así la creciente demanda de productos agrícolas en los mercados internacionales para generar excedentes en la balanza comercial de Brasil. Después de 2001, Brasil contaba con superávits comerciales constantes en los que las exportaciones

---

3 Esta definición es muy controversial, con críticas tanto de derecha como de izquierda. No menos controversial y compleja es la distinción que Mançano Fernandes (2015: 161) propuso: “Los neoliberales dirigen sus políticas al sistema capitalista. Los post-neoliberales hacen lo mismo, pero aceptan la creación de políticas fuera del sistema capitalista”.

4 La denominada “política de los campeones nacionales”, iniciada en la primera administración de Lula y financiada con recursos del BNDES, reforzó la presencia internacional del agronegocio transnacional brasileño. A medida que la cadena de suministro de estas multinacionales se ha constituido en torno a grandes procesadores de alimentos, estos campeones fomentaron la difusión de las empresas agroindustriales a otros países, como fue el caso del procesador de carne más grande del mundo, el Grupo JBS, que empezó a comprar empresas en Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia, pero también en Canadá y Australia.

5 Diseñado para pagar el interés de la deuda pública, la meta del superávit primario (el balance de los ingresos y no los gastos en deuda) se elevó incluso del 3,75% al 4,25% del PIB en el primer año del gobierno Lula (luego superando esta meta). También se establecieron metas ajustadas para la política monetaria, la inflación y el comercio internacional (Delgado, 2010).

agrícolas figuraban prominentemente, apoyando las narrativas de la importancia del agronegocio y del MAPA. Estas exportaciones representaron alrededor del 42% del total de las exportaciones, y solo alrededor del 7% de las importaciones, de 1999 a 2010. Las exportaciones agrícolas brutas, que representaron 96,75 mil millones de dólares en 2014 (y un superávit neto correspondiente de 80,13 mil millones de dólares), rompieron el récord una vez más. Del total de las exportaciones agropecuarias en 2013, las exportaciones de soya fueron responsables de un 23,2% y la soya para alimento de un 8,8%. En el mismo año, otras exportaciones significativas incluyeron las de azúcar (13,3%), aves (9,6%) y carne de res (7,6%) (Ferreira, 2015).

En combinación con la inversión privada y la modernización, los programas gubernamentales y los incentivos reforzaron “un modelo económico enraizado en la explotación intensificada de los recursos naturales y agrícolas” (Baletti, 2014: 6). Además de generar inversiones extranjeras y equilibrar las cuentas del comercio internacional (Kingston, 2012), los incentivos gubernamentales para la producción y exportación de los productos agrícolas fomentaron un proceso económico de desindustrialización y el desarrollo de lo que Delgado (2013) llama la “economía del agronegocio”. Esta economía está enraizada “en la captura y sobreexplotación de las ventajas comparativas naturales” (Delgado, 2013: 64), o en la apropiación de la “renta del suelo” (Vergara-Camus y Kay, Introducción de este libro). Los conflictos por la tierra y las luchas por el territorio serían entre las consecuencias<sup>6</sup>.

Claramente, la balanza comercial de Brasil ha dependido en gran medida de las exportaciones agrícolas y mineras. Sin embargo, los productos primarios no procesados o semi-procesados (principalmente *commodities* agrícolas y mineras) se exportan prácticamente libres de impuestos, debido a la Ley Kandir (Ley complementaria N° 87, 13 de septiembre) aprobada en 1996. Kingston (2012: 18) fue uno de los muchos comentaristas que sugirieron que

[...] el éxito de Brasil ha dependido en gran medida —incluso excesivamente— de las exportaciones de *commodities*, principalmente destinadas a la China. Las exportaciones han crecido hasta 256 mil millones de dólares, frente a los 118 mil millones de dólares en 2005, y [...] representan el 14% del PIB (comparado con el 6% en los años noventa).

---

6 La lógica de apropiación apunta a las actividades extractivas y mineras —esto es, la expropiación de los recursos naturales con beneficios sociales extremadamente bajos e impactos naturales profundos a mediano plazo (Sauer, 2010)— a pesar de los discursos de desarrollo sobre la reducción de la pobreza (Baletti, 2014) que enmascaran las estrategias para expandir el agronegocio y las fronteras agrícolas (Delgado, 2013).

Según Delgado (2013: 62), la “economía del agronegocio” construye una “hegemonía ideológica desde arriba, uniendo grandes latifundios, cadenas agroindustriales estrechamente vinculadas a sectores extranjeros”, mientras goza del apoyo estatal —principalmente a través de las políticas del MAPA—. Este pacto poderoso permite “la acumulación de capital bajo el marco de estos sectores fusionados por el dinero público”, basado en un discurso de “gobernanza ambiental”. Esta economía es “la condición que hace posible el neoextractivismo” (Baletti, 2014: 7) y/o una especie de neodesarrollismo neoliberal (Boito y Berringer, 2014). Este pacto de poder emplea un conjunto de dispositivos políticos e ideológicos que incluyen un bloque activo de votos por el agronegocio en el Congreso Nacional (el Bloque Ruralista, un grupo de más de 200 representantes del agronegocio en la Cámara de Diputados y el Senado), el apoyo estatal, especialmente mediante la expansión del crédito público, y el Ministerio de Agricultura (MAPA), que está ocupado por representantes clave del agronegocio.

Los amplios excedentes de las exportaciones agrícolas generados por el auge de las exportaciones de *commodities* llevaron simultáneamente a un auge tanto de la demanda como de los precios de la tierra. Como consecuencia, el margen de acción financiera del Estado para la reforma agraria fue considerablemente disminuido, ya que el precio de mercado fue la base sobre la cual se determinó el valor de compensación de la tierra expropiada. Según datos recientes, el precio de las tierras agrícolas aumentó 227% en 10 años, casi el doble de la tasa de inflación de Brasil. En comparación con otras inversiones entre 2008 y 2012, como el dólar, las acciones, los bonos del gobierno y el oro, las tierras rurales resultaron ser las más rentables (Sauer y Leite, 2012)<sup>7</sup>. Las condiciones eran sumamente adversas para la adquisición de tierras para los proyectos de asentamiento, lo que condujo a lo que un ex-jefe del INCRA llamó un “cuello de botella”<sup>8</sup>.

Otros factores aparentemente ajenos pero poderosos continúan influyendo en la economía política de la reforma agraria. El poder judicial de Brasil también ha contribuido a la inflación de los pre-

---

7 En base a un informe del Banco Mundial del 2010, se sugiere que los inversionistas extranjeros compraron más de 20 millones de hectáreas en 2009-2010. Sassen (2016: 99) trabaja con fuentes y levantamientos que estiman en torno a 200 millones de hectáreas comercializadas entre 2006 y 2011 como parte del fenómeno global conocido como acaparamiento de tierras (para más detalles, véase Borrás Jr. et al., 2011; con referencia a Brasil, véase Sauer y Leite, 2012; Sauer y Borrás Jr., 2016).

8 Celso Lisboa de Lacerda, jefe del INCRA de abril de 2011 a julio de 2012, entrevista, Brasilia, diciembre de 2011.

cios de la tierra<sup>9</sup>. Los jueces, que aunque legalmente han sido conferidos con un papel meramente adjudicativo en las expropiaciones de tierras (cuando los terratenientes se oponen a ellas), más cercanos a los intereses de los propietarios, han multiplicado las tasas de compensación por encima de las tasas de mercado vigentes. Para los terratenientes que no tienen cómo o no quieren vender, está en su interés económico litigar ante los tribunales. Este sistema ha llevado a algunos partidarios de la reforma agraria a concluir que es necesario que el mercado juegue un mayor rol comparado a las compras estatales, ya que así se evitarían las distorsiones asociadas con el efecto multiplicador del precio del poder judicial, así como los retrasos administrativos y los costos de los litigios<sup>10</sup>. Tristemente, esto representa otra subversión de lo que en teoría debería ser un proceso legal efectivo (Mészáros, 2013).

De lejos, la fuerza política más poderosa que obstaculiza los avances es el Ministerio de Agricultura (MAPA), no solo debido a su defensa de los intereses del agronegocio de gran escala y su modelo exportador, sino también a través de intervenciones diseñadas para privar la reforma agraria de una de sus herramientas, que es la medición del “uso racional y apropiado” de la tierra en términos de la Constitución de 1988 (Sauer y França, 2012)<sup>11</sup>. En términos constitucionales, es fundamental que la tierra esté cumpliendo su “función social”, lo que incluye las normas ambientales y laborales, así como un uso racional y adecuado que se mide con la aplicación de índices de productividad. Esta es una tarea del INCRA, el cual debe realizar inspecciones para confirmar si los índices se cumplen o no. Sin embargo, los índices están deplorablemente obsoletos, ya que fueron basados en los datos de los años setenta y no han sido actualizados, a pesar de los masivos avances en tecnología y productividad. Este anacronismo significa que franjas enteras de tierra han sido designadas como “productivas” cuando el Estado podría —y por ley debería— expropiarlas para la reforma agraria (Mészáros, 2013; Sauer, 2010).

En teoría, la calibración de estos índices es un asunto técnico. En la práctica, sin embargo, ha seguido siendo un punto de disputa política

---

9 Para una discusión sobre esto y los impactos negativos más amplios del sistema jurídico brasileño sobre los movimientos sociales y la reforma agraria, véase Mészáros (2013).

10 Celso Lisboa de Lacerda, entrevista, Brasilia, diciembre de 2011.

11 La Ley Agraria de 1993 estableció dos índices con los cuales se debe calcular el uso y la productividad de la tierra. Estos determinan las tierras improductivas (uno de los criterios de la función social), por lo tanto, las tierras que el Estado debe expropiar y destinar a los programas de reforma agraria.

entre el MAPA y el antiguo MDA, con el primero vetando la actualización, lo que ha dificultado las inspecciones por parte del INCRA (Mészáros, 2013). Si bien el MDA reconoció la urgencia del cambio y trató de proponer repetidamente y actualizar los índices, legalmente no pudo hacerlo sin el consentimiento del MAPA (Mészáros, 2013). Es en este contexto que se puede comprender el significado político de la jugada del gobierno de Michel Temer de abolir totalmente el MDA. Cualesquiera que fueran sus limitaciones, el MDA fue una de las pocas espinas en el pie para el MAPA y los terratenientes. A pesar de sus repetidas promesas de hacerlo, el presidente Lula no logró actualizar los índices y esto, junto a la falta de voluntad de la presidenta Dilma Rousseff para avanzar en este tema, resultó en el estado de parálisis en el cual la reforma agraria cayó mucho antes de que Temer tomara el poder. Estos fracasos sistemáticos del gobierno del PT a lo largo de 13 años también revelan hasta qué punto las políticas permanecieron vinculadas a intereses que eran hostiles a las reformas redistributivas (Sauer, 2017).

La falla de estos dos ministerios había estado presente durante las administraciones de Cardoso. Sus orígenes son bien conocidos. Algunos aliados del PT en el congreso —y el Partido Socialdemócrata Brasileño que era anteriormente el partido de Cardoso (PSDB)— estaban vinculados a los grupos de terratenientes y consideraban al Ministerio de Agricultura como su feudo. A cambio de su cooperación en el congreso, exigieron y lograron tener una voz dominante en el nombramiento de la cabeza del MAPA y la definición de sus objetivos políticos. No es casualidad que ambos Ministros de Agricultura de Dilma Rousseff vinieran del partido de su aliado vice-presidencial, Michel Temer, del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB). Asimismo, el nombramiento por parte de Lula del presidente de la Asociación Brasileña de Agribusiness (ABAG), Roberto Rodrigues, como su primer ministro de Agricultura (2003-2006), fue un claro respaldo al poder de este sector (Mészáros, 2013).

La imagen de la continuidad alcanzó nuevos niveles (o profundidades) con el nombramiento de la presidenta Rousseff (diciembre de 2014) a la senadora Kátia Abreu como su nueva Ministra de Agricultura. El nombramiento de la senadora Abreu, ex-presidenta de la influyente Confederación Brasileña de Agricultura y Ganadería (CNA), representante del agronegocio y organización de presión y lobby, fue vehementemente criticado por los movimientos sociales y ambientales. Entre las razones por esta oposición era su apoyo al debilitamiento del Código Forestal Brasileño (Sauer y França, 2012)<sup>12</sup>, la liberali-

---

12 Los cambios en el Código (que entró en vigor en el 2012) representaron una gran victoria para el lobby del agronegocio frente a la oposición de ONG ambientalistas y

zación de las leyes en torno a las semillas genéticamente modificadas, su falta de voluntad para poner a prueba los obsoletos índices de productividad y su defensa de un modelo exportador, lo cual incluyó más exenciones e incentivos fiscales para las exportaciones agrícolas como solución a los desafíos de la producción agrícola y problemas económicos más amplios (Delgado, 2013).

Incluso si la lógica de tales nombramientos se redujera a la aritmética de las alianzas y el apoyo del Congreso, en el caso de Rousseff, existían verdaderas dudas sobre el deseo real de ver cambios en el área de la reforma agraria. El asunto no estaba ni siquiera en la agenda política de la expresidenta<sup>13</sup>. En realidad, la prerrogativa del lobby del agronegocio de dictar la política agrícola permaneció tan arraigado en el gobierno del PT como lo fue en los tiempos del mandato de Cardoso. De hecho, el PT renunció a la responsabilidad y subcontrató esta área vital de política pública con los oponentes de la reforma. Al mismo tiempo, sin embargo, y de acuerdo con las promesas de la Carta al Pueblo Brasileño (Da Silva, 2002), los gobiernos del PT construyeron políticas “dirigidas a mejorar el agronegocio y la agricultura familiar”. Grupos de izquierda dentro del PT fueron puestos a cargo del MDA y desarrollaron políticas para fortalecer el papel económico de la agricultura familiar (como se explicará en la próxima sección).

El nuevo gobierno de Michel Temer terminó estas incursiones políticas de inmediato en 2016. Por un lado, el MDA fue abolido, mientras que por el otro Blairo Maggi, el mayor productor de soya del mundo, fue nombrado como el nuevo ministro de Agricultura. Además de enfrentar las acusaciones de tala ilegal en la Amazonía y defender la expansión del agronegocio con más exenciones fiscales y apoyo logístico, Maggi abogó por la “emancipación” de los asentamientos —literalmente aliviando el INCRA de sus obligaciones de implementar políticas públicas en los proyectos de asentamiento—, una maniobra que fue legalizada con la aprobación de la Ley 13.465 el 11 de julio de 2016 (Sauer y Leite, 2017). Además, al hacer cambios para permitir inversiones extranjeras en tierras (ibídem), legalizó efectivamente el acaparamiento de tierras en Brasil (Borras Jr. et al., 2011).

---

numerosos movimientos sociales. Los cambios vieron una marcada liberalización de la ley en favor de la explotación de la tierra y un debilitamiento de las protecciones ambientales. El fracaso de la presidenta Rousseff al vetar la gran mayoría de estos cambios ilustra el vasto poder del lobby del agronegocio dentro de su administración (Sauer y França, 2012).

13 Celso Lisboa de Lacerda, entrevista, Brasilia, diciembre de 2011.

## **LA REDISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA Y EL APOYO A LOS AGRICULTORES FAMILIARES EN LAS ADMINISTRACIONES DEL PT: UN LEGADO CONTRADICTORIO**

Parcialmente inspirado por su Carta al Pueblo Brasileño (Da Silva, 2002), la elección de Luiz Inácio Lula da Silva generó nuevas expectativas relacionadas a la reforma agraria (Mançano Fernandes, 2015). Los principales sindicatos de trabajadores rurales y movimientos sociales reafirmaron sus reivindicaciones en una Carta de la Tierra, destacando el momento propicio para la reforma agraria (FNRA, 2003). Estas demandas se vieron reforzadas por un número cada vez mayor de familias campesinas sin tierra (de 70.000 en 2002 a más de 150.000 en 2003) y en los números crecientes de ocupaciones de tierras entre 2003 y 2006 (CPT, 2015; NERA, 2012).

El presidente Lula respondió a estas ocupaciones y a la presión política anunciando la creación de un grupo de trabajo de alto nivel, bajo la dirección de Plinio de Arruda Sampaio (Mészáros, 2010). El grupo de trabajo formuló el Segundo Plan Nacional de Reforma Agraria (II PNRA), recomendando el asentamiento de 1 millón de familias a lo largo de cuatro años. La intención ambiciosa de Sampaio era “expropiar suficiente tierra de las grandes haciendas para provocar una verdadera ruptura con el antiguo sistema de tenencia de la tierra” (Branford, 2010: 420). Sin embargo, el II PNRA fue recibido con escepticismo dentro de los círculos gubernamentales y el MDA comenzó inmediatamente a recortar bruscamente los números, con el objetivo de asentar 400.000 familias en cuatro años (Branford, 2010).

Las dos administraciones de Lula estuvieron marcadas por una mayor sensibilidad social, pero el gobierno no rompió con el modelo económico neoliberal heredado (Delgado, 2010). Como ya se ha mencionado, optó por adoptar una narrativa más cercana al neodesarrollismo (Boito y Berringer, 2014). La lucha por la tierra, las movilizaciones y las banderas no fueron más tratadas como una “cuestión policial” (Carter, 2010; Mészáros, 2010), como había hecho Cardoso.

Aunque los datos son muy discutibles (Delgado, 2013; NERA, 2012), hubo un incremento significativo en el número de familias asentadas durante la primera administración de Lula, de 2004 a 2006. De acuerdo con las cifras oficiales del INCRA, en el 2005 más de 127.000 familias fueron asentadas (más de 13,4 millones de hectáreas) y otras 136.000 familias en 2006 (más de 9,2 millones de hectáreas). Sin embargo, a partir de 2006 se inició una marcada disminución de los números, con solo 67.000 familias asentadas en 2007 y 39.000 familias en 2010, una disminución que generó muchas críticas de las políticas agrarias de Lula (Mészáros, 2013). Durante el primer mandato de la

presidenta Dilma, después de 2011, la disminución fue aun más dramática (Maçano Fernandes, 2015), como se muestra en la Tabla N° 2.

Las cifras exactas son cuestionables<sup>14</sup>, pero las cantidades oficiales de la Tabla N° 2 sugieren que el presidente Lula fue ligeramente más eficiente en reasentar familias sin tierra —más de 614.000 en 48 millones de hectáreas de tierra, durante sus 8 años— que Cardoso en sus dos mandatos.

**Tabla N° 2**  
Redistribución de la tierra y establecimiento de familias por gobiernos sucesivos

Administración federal (años)	Número de familias	Hectáreas
Sarney (1985-1989)	88.228	8.419.490
Collor (1990-1992)	2.866	129.483
Itamar (1993-1994)	33.576	1.349.091
Cardoso (1995-2002)	524.380	37.366.000
Lula (2003-2010)	614.088	48.291.180
Dilma (2011-2014)	107.354	2.956.218

Fuentes: INCRA (2009 y 2014).

Sin embargo, los paralelos entre estas dos administraciones incluyen el asentamiento de la mayoría de las familias en la Amazonía, donde la tierra es más barata, la agregación de los resultados de diferentes programas para aumentar los números y los logros gubernamentales, una preferencia por la compra en lugar de la expropiación de tierras (Maçano Fernandes, 2015), agregación de la titulación de la tierra a los números oficiales, y otros (Sauer, 2017).

Independientemente de las diferencias y similitudes entre las administraciones y sus respectivas contribuciones al asentamiento de más de un millón de familias sin tierra, los datos oficiales también subrayan su incapacidad de disminuir la desigualdad estructural. Durante un período de 10 años el índice de Gini del país (que mide la

14 De acuerdo con investigadores más críticos, entre 120.000 y 250.000 familias fueron beneficiarias de la expropiación de tierras durante las administraciones de Lula (NERA, 2012), ya que todas las otras cifras parten de diferentes programas como la titulación y regularización de tierras, adquisición de tierra (no su expropiación), reconocimiento o legalización de los derechos territoriales, etcétera (véase Maçano Fernandes, 2015 y Sauer, 2017).

desigualdad en la distribución de la tierra) continuó prácticamente sin cambios: 0,857 en 1995/1996 a 0,856 en 2006 (Sauer y Leite, 2012). El poder y los privilegios del agronegocio permanecieron incontestables (Mançano Fernandes, 2015), mientras la propiedad de la tierra permaneció profundamente concentrada.

Sin embargo, en el contexto de la implementación del II PNRA, el presidente Lula incrementó sustancialmente el presupuesto anual del MDA, especialmente para el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) y el Plan de Cultivo Agrícola Familiar (Mattei, 2005). El monto asignado al Plan de Cultivo Agrícola Familiar pasó de R\$ 2,3 mil millones (US\$ 640 millones, a las tasas de cambio del año) en 2003 a R\$ 10 mil millones (US\$ 4,8 mil millones) en 2007. En 2011, fue de R\$ 15 mil millones (US\$ 9,3 mil millones, con la tasa de cambio en mayo de 2011) y en mayo de 2015 fue de R\$ 28,9 mil millones o US\$ 9,6 mil millones (MDA, 2015), principalmente asignados al PRONAF, especialmente el crédito para la producción.

Buscando consolidar el apoyo público por el desarrollo rural, en julio del 2006 el gobierno de Lula aprobó la Ley de Agricultura Familiar, la Ley N° 11.326. Esta ley estableció criterios para definir la agricultura familiar. Se trató de los pequeños agricultores que producen principalmente con mano de obra familiar. La ley se convirtió en la norma para la definición de programas gubernamentales dirigidos exclusivamente a este sector social (Delgado, 2010). A pesar de algunos avances, el énfasis excesivo sobre los mecanismos capitalistas de producción ha sido criticado, ya que el objetivo principal era incorporar los agricultores familiares al mercado (Delgado, 2010). Los recursos públicos para el crédito se incrementaron, principalmente para los cultivos de soya y maíz, pero con pocos incentivos para la agricultura alternativa (Delgado, 2013).

La expansión del PRONAF —creado por el gobierno de Cardoso en 1996— se expresó en el rango de financiamiento (producción como crédito e inversiones en cultivos) así como en mejoras en las propias condiciones de financiación (tasas de interés más bajas y mejores condiciones de pago). Los préstamos otorgados por el PRONAF se implementaron inicialmente como una línea de crédito para los cultivos familiares, con más del 80% de los préstamos hechos en el sur de Brasil. A partir del 2003, el MDA intentó corregir el desequilibrio regional, creando más líneas de crédito como PRONAF Floresta, PRONAF Semiárido y PRONAF Agroecología, además de crédito para mujeres y jóvenes rurales. El objetivo era abarcar la diversidad de la agricultura familiar, apoyar la producción y generar ingresos (Aquino y Schneider, 2015).

A pesar de estos esfuerzos por una mayor diversificación e inclusión, el hecho es que un porcentaje significativo de los agricultores familiares, alrededor de dos tercios, quedaron sin acceso al crédito (Mattei, 2012). En gran parte esto se debió a que el PRONAF fue implementado a través de los contratos bancarios convencionales. Así, quienes no cumplían con sus condiciones de préstamo (por ejemplo, proporcionar al banco suficientes garantías de riesgo o tener un proyecto adecuado diseñado por un técnico o agrónomo) fueron descalificados (Aquino y Schneider, 2015).

Respecto a aquellas políticas y fondos públicos, como el PRONAF A, dirigidos principalmente a la consolidación de los asentamientos existentes fueron y continúan siendo objeto de mucha crítica por no responder adecuadamente a las realidades y necesidades de las familias involucradas. El MST y otros movimientos agrarios sostienen que la falta de recursos económicos y una asistencia técnica inexistente o de baja calidad, significa que tales préstamos terminan siendo mal asignados o incluso mal utilizados y generan deudas impagables para las familias asentadas. Por esta razón, los movimientos han presionado para la creación de otras líneas de crédito para familias asentadas.

Los fondos asignados a la agricultura familiar se cuadruplicaron a partir del 2003. Programas como el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y el Programa Nacional de Nutrición Escolar (PNAE) también formaron parte del apoyo del gobierno a la comercialización de productos agrícolas familiares (Mattei, 2012), ya que forman parte de los programas de compras públicas o de mercados institucionales. El PAA fue creado en el 2003 y financiado por el MDA y con recursos que viene del Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Este fue diseñado como un programa de “comercialización directa”, creando oportunidades para aumentar los ingresos de los agricultores familiares e incentivos para la producción y el consumo de alimentos locales (Grisa y Porto, 2015). En este caso, la Compañía Nacional de Abastecimiento (Conab), como ejecutor del gobierno federal, firma un contrato con una asociación de agricultores familiares para comprar alimentos producidos por sus miembros. Semanalmente, los agricultores entregan los alimentos directamente a organizaciones no gubernamentales o gubernamentales locales que ayudan a grupos sociales en una situación de inseguridad alimentaria. La Conab paga la asociación mensualmente después de recibir informaciones de los recipientes sobre las entregas de alimentos (una forma de control social sobre el contrato) (Grisa y Porto, 2015).

El PNAE ha existido desde 1955, pero un cambio en la ley en 2009 obligó al programa a comprar al menos el 30% de los alimentos para la alimentación escolar de los agricultores familiares. El gobierno fe-

deral envía recursos financieros a las alcaldías locales, que tienen que comprar alimentos directamente de los agricultores familiares locales. El principal objetivo de este cambio, que en efecto creó contratos locales de la compra y venta exentos de la licitación pública y la competencia, es prevenir que los agricultores familiares compitieran con grandes empresas para el suministro de alimentos a las escuelas públicas locales<sup>15</sup>.

Según Grisa y Porto (2015) a pesar de la importancia del PAA, el volumen de los recursos públicos asignados al programa no solo ha quedado muy por debajo de las demandas de los movimientos sociales agrarios en los últimos 10 años, sino que en términos cuantitativos, también ha sido poco. Después de todo, solo 185.000 agricultores familiares —menos del 5% del número total en Brasil— participaron como proveedores de alimentos para el PAA en 2012 (Grisa y Porto, 2015: 169), cantidad equivalente a un “programa piloto”. Después de 2014, a pesar de las buenas evaluaciones, el PAA sufrió profundos recortes al presupuesto y el programa de recortes financieros de Temer lo ha dejado prácticamente extinto.

El continuo énfasis de los gobiernos del PT en la producción evitó generar fricción política con los aliados, pero terminó dirigiendo los recursos a los sectores mejor establecidos de la agricultura familiar (familias con mayor capacidad de pago de la deuda) (Delgado, 2010). Hablando en términos políticos, fue un intento de lograr un “proceso gana-gana”, financiando cultivos que también fortalecerán el modelo agroexportador (Mattei, 2012). Sin embargo, visto en perspectiva, el presupuesto de la agricultura familiar representa una pequeña fracción —solo 15,5% en 2015— de los R\$ 187,7 mil millones (US\$ 46,6 mil millones) del fondo gubernamental disponible para el agronegocio (MDA, 2015; Barreto, 2016).

Para los movimientos sociales rurales, argumentar contra lo que se había convertido en una tendencia bien establecida y profundizada de la agricultura intensiva capitalizada, representaba un desafío formidable. Especialmente cuando se compara con los antecedentes de los niveles récord de la producción agrícola, los superávits registrados de la balanza de los pagos y la grande influencia política del agronegocio dentro y fuera del gobierno. Los recientes problemas económicos en Brasil no han hecho más que reforzar esa lógica política y económica, ya que la agricultura ha sido uno de los pocos sectores de la economía con superávit. Irónicamente, bajo las pre-

---

15 Para lograr una mejor comprensión de la importancia y los límites del PRONAF, ver Aquino y Schneider (2015); y sobre los retos de la PAA y la PNAE, véase Grisa y Porto (2015).

sidencias de Lula y Dilma, el debate fue reformulado en términos de una falsa oposición entre un viejo modelo de reforma agraria, supuestamente obsesionado con el número de beneficiarios y la cantidad de tierra tomada, y un nuevo modelo, con un enfoque más cualitativo, que priorizaba la sostenibilidad de los asentamientos de la reforma agraria. La expresión “reforma agraria de calidad” se usó comúnmente para describir esta última y para descalificar la primera (Carvalho, 2013; Hackbart, 2006).

La manifestación más llamativa de este cambio se vio en los comentarios de Gilberto Carvalho, el ex-ministro a cargo de la Secretaría General de la Presidencia, que comparó los asentamientos de la reforma agraria a las “favelas rurales” (Carvalho, 2013) y explicó que “la presidenta Dilma ha puesto un tipo de freno en el proceso para ‘repensar’ la cuestión de la reforma agraria y, a partir de ahí, tomar especial cuidado en relación con el tipo de asentamiento que va a promover”. En realidad, los factores cuantitativo y cualitativo deben ir de la mano. Expropiar la tierra es una tarea inútil—incluso contraproducente— si el nivel de vida de los beneficiarios disminuye posteriormente hasta el punto que se sienten obligados a vender—o, en algunos casos, simplemente a abandonar por completo—sus fincas, un proceso que puede conducir a la reconcentración de la tierra. Igualmente, una reforma agraria de calidad que no expropia tierras en gran escala ni afronta la desigualdad en la distribución de la tierra no puede caracterizarse como una reforma agraria.

En un contexto en el que la presidenta Dilma había frenado las expropiaciones de tierras para “repensar” la política del programa agrario, los dilemas del compromiso de los movimientos sociales con el gobierno se agudizaron, aunque no se manifestaron. En efecto, el gobierno estaba dispuesto a recompensar ciertos sectores (agricultura familiar) mientras marginaba el proyecto de la reforma agraria. Es contradictorio, pues aunque la historia de la presidenta Rousseff de la expropiación de tierras es extremadamente pobre, su gobierno dirigió importantes recursos públicos para mejorar los asentamientos existentes, lanzando el Programa Nacional de Apoyo a la Industrialización de la Reforma Agraria en el 2013 y el Programa *Terra Forte* iniciado en el 2009. Ambos se apoyaron por recursos del BNDES, el *Banco do Brasil*, el MDA y el INCRA. Para Stédile (2013), estos programas fueron importantes porque permitían agregar valor a los productos agrícolas, aumentando los ingresos de las familias asentadas, generando empleos no agrícolas que exigían destrezas especializadas y, por lo tanto, absorbían la juventud rural.

## DESAFÍOS PARA LA MOVILIZACIÓN: CAMBIOS SOCIOECONÓMICOS Y LA CRIMINALIZACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS AGRARIOS

Como se mencionó anteriormente, la expansión rápida y constante del agronegocio en Brasil ha afectado negativamente las perspectivas más amplias de la reforma agraria (Mançano Fernandes, 2015). La transformación de Brasil en una superpotencia exportadora agrícola ha estimulado la demanda real y especulativa de tierra, aumentando su precio y disminuido el margen de maniobra fiscal del Estado (Delgado, 2010). Por una serie de razones, también ha habido una marcada disminución en el número de familias sin tierra acampadas y en la espera de ser asentadas (Mançano Fernandes, 2015). Irónicamente, esta disminución puede ser en parte el resultado de un programa de asistencia social del gobierno —el *Bolsa Família*— que condujo a la pérdida de partidarios de campamentos y tomas de tierras (Hall, 2008).

Petras (2008) ha argumentado que las compensaciones estratégicamente debilitadoras ocurren cuando los partidos aliados a los movimientos sociales ocupan los niveles más altos del gobierno y los movimientos contienen o desmovilizan a sus propios partidarios a cambio de apoyo gubernamental (político, financiero, legislativo y administrativo). Aunque las cifras exactas son cuestionadas, el cuadro general de la reducción del impacto del activismo es ampliamente aceptado. Lo que parece dividir la opinión, sin embargo, son las causas de ese declive y las lecciones que se pueden extraer. ¿Es el declive un resultado de cambios estructurales más profundos o será que es más circunstancial y temporal? Desafortunadamente, se ha sugerido que los desafíos que la lucha por la tierra enfrentó son el resultado de cambios dentro de la estructura de clases de Brasil, provocados en parte por políticas sociales y económicas redistributivas (que conducen a una mejor distribución de los ingresos), la creación de empleo formal y un aumento al salario (o ingreso mensual) mínimo (Branford, 2010; Mançano Fernandes, 2015). Se cree que todos estos factores han afectado negativamente la propensión de los trabajadores sin tierra a movilizarse y presionar por la reforma agraria.

No hay duda de que sectores como la construcción, en el cual muchos trabajadores sin tierra tradicionalmente han encontrado empleo temporal, han crecido a medida que el gobierno financiaba grandes proyectos de infraestructura para la Copa Mundial (2014) y los Juegos Olímpicos (2016). Estos programas se complementaron con el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), inaugurado en 2007, que duplicó la inversión en infraestructura pública, del 1,62% del PIB en 2006 al 3,27% en 2010 y contribuyendo a la creación de 8,2 millones

de empleos (Ministerio do Planeamento, 2015). El programa de construcción de viviendas *Minha Casa, Minha Vida* también ha tenido un fuerte impacto en los niveles de empleo dentro y fuera del sector de la construcción, así como en el PIB (Gonçalves et al., 2014).

Evidentemente, tales alternativas tienen un ciclo de vida limitado. Sin embargo, en el caso de los aumentos del salario mínimo y del empleo formal, el progreso ha sido sorprendente y notablemente consistente (Côrtes Neri, 2011). Entre el 2003 y el 2010, el salario mínimo aumentó un 81% incluso después de tener en cuenta la inflación. En cuanto al desarrollo de la economía formal de Brasil, el empleo creció más de 15 millones durante el mismo período (OIT/OCDE, 2011). Algunos comentaristas (Côrtes Neri, Melo y Sacramento, 2012) han sugerido que, combinados, estos procesos condujeron a la aparición de una “nueva clase media”. Otros estudios señalan que “el 52% de los hogares brasileños se consideran actualmente de ‘clase media’, un aumento del 22% con respecto a 2004” (OIT/OCDE, 2011: 2). A nuestro juicio, la tendencia general es significativa solamente si se extiende la definición de clase media (Côrtes Neri, Melo y Sacramento, 2012), desplazando a las personas en condiciones de miseria absoluta a las de la pobreza relativa y simplemente haciendo la re-categorización como clase media<sup>16</sup>. De diversas fuentes de datos se desprende que las políticas redistributivas han tenido un impacto positivo tanto en la redistribución del ingreso como en los patrones de empleo (Hall, 2008). Esto es especialmente cierto entre algunas de las personas más vulnerables, precisamente el grupo del cual el MST y otros movimientos agrarios tradicionalmente han obtenido apoyo para sus tomas de tierras.

En su evaluación del programa *Bolsa Família*, el programa del presidente Lula ampliamente aclamado y criticado de transferencia condicional de dinero, Hall (2008) señaló la caída (19%) en los niveles de pobreza absoluta entre el 2003 y el 2005. Sin embargo, también señaló la insinuación generalizada de que “el éxito del *Bolsa Família* en llegar a los sectores más pobres resultó en una reducción de un tercio en las invasiones [sic] de tierras por parte del MST durante el primer gobierno del presidente Lula” (Hall, 2008: 809). Aunque Hall (2008) no pudo explicar la mecánica precisa detrás de esta correlación, se cree ampliamente (Côrtes Neri, Melo y Sacramento, 2012) que el apoyo social del gobierno ha proporcionado de hecho una alternativa de supervivencia a algunas de las familias más pobres, quienes conse-

---

16 En esta cuestión de la re-categorización de clases, véase Wogart (2010), quien señala que la cifra del 52% de hecho equivale a ganancias mensuales de entre US\$ 625 y US\$ 2.700.

cuentemente pueden estar menos dispuestos a enfrentar los riesgos y las incertidumbres asociadas con las tomas de y luchas por la tierra.

Mientras los desafíos planteados por este desarrollo socioeconómico son enormes para los movimientos sociales rurales, son eclipsados por intentos concertados de criminalizar estos movimientos. No es nuevo que los terratenientes repriman violentamente las demandas populares, ni que el Estado trate esas demandas como “una cuestión policial” (Porto-Gonçalves y Cuin, 2014). Las clases dirigentes siempre han sido intolerantes de las organizaciones populares y las movilizaciones que se han negado a aceptar el aislamiento o la cooptación. Sin embargo, el elemento nuevo aquí fue la profunda reticencia del gobierno de Lula a sancionar la represión de las luchas populares por la tierra (Mészáros, 2010).

La relación entre los gobiernos del PT y los movimientos y organizaciones del campo estaría marcada por el diálogo y no por la criminalización, ya que las movilizaciones, las demandas y las tomas de la tierra no fueron tratadas como “asuntos policiales” (Carter, 2010; Mészáros, 2010) tal como fue el caso durante la administración de Fernando Henrique Cardoso. Los estrechos lazos históricos y las luchas conjuntas entre el PT y los movimientos agrarios para la democratización de Brasil en los años ochenta explican en parte este diálogo. Fueron erróneamente interpretados por De Sousa Martins (2002) como la politización de la lucha por la tierra. Junto con estos vínculos históricos, el diálogo, pero también las demandas y las movilizaciones políticas, llevaron al gobierno de Lula a establecer su política agraria, en particular la formulación del II PNRA (Branford, 2010).

Esto marcó una ruptura decisiva con este legado y representó una fuente de tensión entre el gobierno y sus aliados de derecha. Tan pronto como los terratenientes comprendieron la naturaleza irreversible de este cambio, cambiaron sus tácticas y comenzaron a utilizar los otros medios a su disposición y a conocer los instrumentos legislativos e instrumentos de investigación. Su objetivo, sin embargo, seguía siendo el mismo: criminalizar a los líderes, los movimientos y sus demandas sociales, con lo cual se generaban percepciones públicas, mediáticas e institucionales de que estos actos y las organizaciones estaban vinculados con la delincuencia y la corrupción. Los instrumentos legislativos también se utilizaron para oponerse al gobierno y el ejecutivo, como atestiguan los casos contra el INCRA y la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) (Tubino, 2017)<sup>17</sup>.

---

17 En noviembre del 2015, ya en el contexto político de impedimento de la presidenta Dilma, la Cámara de Diputados instaló la Comisión Parlamentaria para investigar directamente las acciones de la Fundação Nacional do Índio (Funai) y del INCRA.

Durante el período en que el PT estuvo en el poder, las tácticas de fuerza brutal (sea de parte de las policías o las milicias) y de violencia directa (asesinatos, amenazas de muerte, desalojos forzosos, etc.) cedieron el paso a los mecanismos jurídicos más sofisticados que sometieron diversos actos al código penal mediante un amplio repertorio de acusaciones (Mészáros, 2013). Estas acusaciones iban desde la invasión, conspiración y posesión ilegal de armas, hasta la apropiación indebida de fondos públicos (corrupción) y daños causados a la propiedad en el curso de ocupaciones y manifestaciones. La criminalización es significativa porque socava la legitimidad y la eficacia de las luchas populares, transformándolas en actos “criminales” perpetrados por “agitadores” que operan al margen de la ley y del orden. Su poder político y su capacidad para sacar partido de la solidaridad de otros sectores de la población se reducen (Sauer y Souza, 2014).

Los principales autores de este proceso de criminalización han sido el Bloque Ruralista, sectores del Ministerio Público y del Poder Judicial (Mészáros, 2013), así como el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) que supervisa y adjudica cuentas públicas<sup>18</sup>. El uso de instrumentos legales por parte de estos grupos ha dejado a las acciones populares con una marca distintiva y muy pública de ilegalidad (Sauer y Souza, 2014).

El Bloque Ruralista en el Congreso asumió el papel dominante de criminalizar las luchas populares y bloquear cualquier conquista política. Los parlamentarios de este grupo utilizaron una variedad de mecanismos procesales, incluyendo el establecimiento de las Comisiones Parlamentarias de Investigación (CPI). Un ejemplo destacado de criminalización fue la CPI sobre la tierra, creada en el 2003. Además de la recopilación de pruebas, su trabajo incluyó una variedad de acciones externas; es decir, audiencias públicas, citaciones a los líderes, suspensión de las normas de privacidad bancaria y apertura para el escrutinio de las cuentas de los movimientos agrarios. Aunque su objetivo declarado era investigar los movimientos sociales en general,

---

Con el intento de investigar las acciones y a los agentes públicos, pero también los movimientos indígenas y agrarios, entre las incontables e innominables medidas aprobadas en las más de 3.000 páginas del informe final, merecen destacar la proposición de decreto legislativo suspendiendo la aplicación del decreto de reconocimiento de los derechos territoriales de comunidades palenques y la otra ronda de análisis de todos los procedimientos administrativos en el marco de la demarcación de tierras indígenas (véase Tubino, 2017).

18 El TCU, en 2015, abrió una fiscalización en todo el programa de reforma agraria para monitorear la aplicación de recursos públicos. Al constatar irregularidades formales, ordenó la paralización de todas las acciones del INCRA, impidiendo el acceso a créditos y la asistencia técnica para las familias asentadas.

en realidad la verdadera intención era criminalizar el MST (Sauer y Souza, 2014). La versión final del informe de la Comisión representa una de las más potentes expresiones ideológicas de la doctrina de la criminalización. Clasifica las tomas de tierra bajo la peor de las acciones ilegales como un “delito hediondo” y un “acto terrorista”. Acusa al MST de haberse transformado en un movimiento político-ideológico con una nueva estrategia que se asemeja a las estrategias de lo terrorismo internacional.

La CPI de la tierra, que concluyó su trabajo en noviembre del 2005, coincidió tanto con la caída en las ocupaciones, como en las intervenciones agrarias del gobierno. Las ocupaciones disminuyeron después del 2005, mientras que el número de familias asentadas por el Estado también cayó al año siguiente (CPT, 2014; INCRA, 2014; NERA, 2012). Esta coincidencia no puede explicar todos los factores, ni puede explicar por completo por qué “la reforma agraria no fue priorizada” en el gobierno de Lula (Mattei, 2012: 307). Sin embargo, proporciona evidencia circunstancial de la eficacia de la criminalización, especialmente como un medio para prevenir las movilizaciones y aumentar los desafíos que enfrentan los movimientos sociales.

El proceso de criminalización no terminó con la finalización de la CPI de la tierra en el 2005. Su investigación fue transferida al Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), que abrió docenas de investigaciones que debilitaron los recursos del MST. A esta CPI, en el 2007, se creó una CPI para investigar las ONG y después otra CPI para “investigar el MST” en el 2009. Estas investigaciones fueron asociadas directamente con acusaciones de mal uso de fondos públicos, incluida la investigación del uso de “recursos públicos para financiar las tomas de tierras” (Sauer y Souza, 2014). Generar controversia en torno al uso de los recursos públicos ha sido un aspecto fundamental de la criminalización (Sauer, 2009). Sin embargo, por más necesarias que puedan ser las investigaciones de malversación de fondos públicos, inicialmente tenían la intención de lograr la suspensión de las normas de privacidad bancaria y facilitar un escrutinio invasivo a las cuentas del movimiento agrario, así como acciones legales del TCU y del Auditor General de la Unión (CGU)<sup>19</sup>.

---

19 Como resultado de costosos esfuerzos financieros y políticos para defenderse en el ámbito jurídico y en otras esferas, los movimientos agrarios han encontrado otras dificultades, entre ellas la burocratización en la presentación de las cuentas, justificando el “establecimiento de estructuras de control” (Da Gloria Gohn, 2010: 340), haciendo que los empleados públicos sean corresponsables de la ejecución de los proyectos, como condición previa para el acceso a los fondos públicos, lo que aumenta los retos, especialmente en la ejecución de las actividades de base (Mészáros, 2013).

Más allá de la deslegitimación, las acciones del TCU también han funcionado como medio para prevenir o limitar, en la medida posible, la transferencia de fondos públicos a organizaciones populares y movimientos sociales. Por su parte, ciertos sectores de motivación ideológica dentro del Ministerio Público (el servicio de acusación) han atacado activamente a los militantes a través de investigaciones y enjuiciamientos (Mészáros, 2013). Como se señaló anteriormente, además de impulsar la disipación de valiosa energía y recursos en la defensa legal, la criminalización no solo disminuyó la capacidad de los líderes para movilizarse internamente, sino que también dejó las acciones populares con una imagen distintiva y sobre todo pública de ilegalidad<sup>20</sup>. Esto socavó su legitimidad pública y su capacidad para recurrir a fuentes externas de solidaridad (Sauer y Souza, 2014). En combinación, estos procesos han ayudado a disminuir el poder de convocatoria de los movimientos sociales y su capacidad de presionar al gobierno para que implemente programas y políticas agrarias.

Para resumir, como señala Mançano Fernandes (2015: 172), “la reforma agraria brasileña sigue las huellas de las tomas de tierra” y presión social. Por diversas y contradictorias razones, los movimientos sociales agrarios perdieron gran parte de su “poder de convocatoria”, es decir, su capacidad de llevar al gobierno a implementar los aspectos más conflictivos de la reforma agraria, particularmente las expropiaciones y nuevos asentamientos. En cambio, el énfasis principal de la acción gubernamental fue el desarrollo rural (apoyo al agro-negocio, así como el crédito y la asistencia a los agricultores familiares), resultando en ganancias marginales para los programas agrarios y la reforma agraria.

## **OBSERVACIONES FINALES**

Los medios de comunicación brasileños han descrito con éxito la reforma agraria como anticuada en términos económicos (un obstáculo para las finanzas y un desarrollo económico más amplio) y políticos (el material de viejas divisiones ideológicas). A pesar de la modernización técnica de la agricultura, tales consideraciones ocultan deliberadamente el hecho de que Brasil sigue sufriendo de una concentración

---

20 Incluso la escuela nacional del MST, la Escuela Florestán Fernandes, ha sido vinculada a la criminalidad, aunque falsamente. El 4 de noviembre del 2016, la policía la invadió, disparando rondas en vivo como parte de un intento de asegurar el arresto de militantes del MST. Los métodos de aprehensión utilizados fueron ilegales y los presuntos delincuentes nunca se encontraron ni aquí ni allá. Como con otras formas de criminalización, la mera acusación de albergar fugitivos es suficiente para manchar al Escuela por asociación y sugiere un elemento de clandestinidad donde no existe.

muy desigual de las tierras, lo que provoca escasez de tierras para millones y la prevalencia de la pobreza rural aguda.

A pesar de las luchas por la tierra y la creación de asentamientos, las políticas agrarias del PT dejaron inalterada la triste realidad histórica de la concentración de la tierra. Dar acceso a la tierra a cientos de miles de familias quedó muy por debajo de los compromisos históricos del partido con la reforma agraria. Las alianzas electorales junto con la oposición de los grupos del agronegocio a la redistribución de tierras y el reconocimiento de los derechos territoriales diluyeron este compromiso histórico y dieron lugar a resultados discutibles. Tanto las administraciones de Lula como de Dilma enfatizaron los programas económicos, como los de apoyo a la agricultura familiar en pequeña escala, paralelamente al apoyo desproporcionado al agronegocio. El nombramiento de Katia Abreu al Ministerio de Agricultura ilustró vívidamente cómo la reelección de Dilma Rousseff en 2014 se limitó a reforzar el *status quo* negativo. Aunque la posesión de Michel Temer como presidente sella el destino de la reforma agraria en un futuro previsible, las perspectivas ya habían sido severamente limitadas bajo las sucesivas administraciones del PT.

¿En dónde se dejan las luchas del campo en este escenario negativo? Por el momento, esto deja a los movimientos sociales agrarios con un discurso más matizado, menos polarizado y más defensivo. En una entrevista en 2011, Stédile, el portavoz principal del MST, sugirió que una reforma agraria clásica típica que redistribuye la tierra, la democratiza y crea un mercado interno basado en la industrialización, estaba fuera de la agenda debido al enorme poder de las fuerzas que se oponen a ella. Esto no significaba que el caso social de la redistribución ya no estuviera allí: 4 millones de familias podrían beneficiarse si el INCRA redistribuyera las 66.000 fincas que poseen las 175 millones de hectáreas que son clasificadas como improductivas. Sin embargo, en ausencia de un liderazgo gubernamental sobre la cuestión, Stédile (2013) señaló la necesidad de una “reforma agraria popular”: “más allá de la expropiación de grandes haciendas improductivas, la producción agrícola debe reorganizarse con un nuevo modelo. Defendemos políticas que priorizan la producción de alimentos. Alimentos saludables sin agroquímicos”.

Una alternativa que se busca activamente es fortalecer la influencia forjando alianzas entre los movimientos del campo. La urgencia de consolidar fuerzas es ahora ampliamente aceptada entre estos movimientos. La mayor sensación de que algo nuevo debe hacerse llevó a un encuentro nacional de movimientos rurales, indígenas y agrarios, en agosto del 2012. La intención fue precisamente fomentar el desarrollo de un frente común de acciones sobre diversos temas, incluyen-

do la reforma agraria (Encontro, 2012). Otra área para trabajar será el fortalecimiento de las alianzas con trabajadores y grupos urbanos. Sin embargo, dada la debilidad del movimiento obrero industrial brasileño en los últimos años, quedan interrogantes sobre la factibilidad o fortaleza a corto plazo de tales alianzas.

Genro (2010) ha discutido las limitaciones históricas de los métodos de acción directa; es decir, su correspondencia con situaciones particulares de autoritarismo donde las alternativas políticas son limitadas: “En un Estado Democrático, la presión, la persuasión y la negociación son más efectivas”. Sin embargo, en materia de la reforma agraria, la presión, la persuasión y la negociación han demostrado ser de eficacia limitada, ya que el Estado bajo el PT cerró un diálogo significativo al entregar aspectos clave de la política —los que se ocupan de la reforma estructural— a los opositores de la reforma. Inevitablemente, eso provocó tensiones dentro de los movimientos rurales. Los críticos dentro del MST, por ejemplo, cuestionaron su dirección estratégica. Es evidente que los movimientos agrarios en su conjunto no lograron establecer una agenda efectiva y se colocaron en una posición defensiva.

Los movimientos del campo tendrán que reconsiderar su dirección estratégica en un contexto en el que el PT se encuentra seriamente debilitado y el nuevo gobierno rechaza la reforma agraria y es apoyado por el Bloque Ruralista, e indudablemente apoya la criminalización de la lucha por la tierra. Siguiendo la lógica de Genro (2010), sin embargo, no parece imposible que el poder de los movimientos agrarios para convocar aumentará, en parte como resultado de las políticas socioeconómicas de la administración Temer y su autoritarismo, los cuales cierran alternativas socioeconómicas y oportunidades democráticas.

Este artículo ha enfatizado que los factores específicos del movimiento, como la forma de la organización y estratificación de las poblaciones rurales, así como su alianza con los gobernantes del PT, no son las únicas razones para una marcada pérdida de movilidad y fuerza. Los factores sociales y económicos exógenos han reducido la influencia —en otras palabras, la capacidad de movilizar a los movimientos— junto con un cambio adverso en la resonancia externa inherente en tales movilizaciones. Los movimientos sociales rurales se están adaptando a estas transformaciones con gran dificultad. La cuestión clave que ahora se plantea no es tanto la de cuánto tiempo mantendrán su intranquila alianza con un partido que en el gobierno acogió tantos de los intereses y las políticas que antes habían sido rechazadas (¿o añoradas?), sino qué es lo que debe hacerse ahora que el ciclo de los gobernantes del PT ha terminado.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Aquino, J. R. y Schneider, S. 2015 “O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro” en Grisa, C. y Schneider, S. (eds.) *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil* (Porto Alegre: UFRGS).
- Baletti, B. 2014 “Saving the Amazon? Sustainable soy and the new extractivism” en *Environment and Planning A*, 46.
- Barreto, E. 2016 “Temer acena com agrados para a bancada ruralista, setor anti-Dilma” en *O Globo* (Río de Janeiro).
- Boito Jr., A. 2015 *A crise brasileira* (João Pessoa: UFPB).
- Boito Jr., A. y Berringer, T. 2014 “Social classes, neo-developmentalism, and Brazilian foreign policy under presidents Lula and Dilma” en *Latin American Perspectives*, 41.
- Borras Jr., S. M.; Hall, R.; Scoones, I.; White, B. y Wolford, W. 2011 “Towards a better understanding of global land grabbing: An editorial introduction” en *The Journal of Peasant Studies* (Londres: Morimore House) 38.
- Branford, S. 2010 “Lidando com governos: o MST e as administrações de Cardoso e Lula” en Carter, M. (ed.) *Combatendo a desigualdade social: O MST e a reforma agrária no Brasil* (San Pablo: Editora UNESP).
- Carter, M. 2010 “Landless rural workers movement and democracy in Brazil” en *Latin American Research Review*, 45.
- Carvalho, G. 2013 “Política agrária federal criou ‘favelas rurais’ diz ministro” en *Folha de São Paulo*, 9 de febrero. Disponible en <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/1228574-politica-agraria-federal-criou-favelas-rurais-diz-ministro.shtml>>.
- Côrtes Neri, M. 2011 “The decade of falling income inequality and formal employment generation in Brazil” en *Tackling inequalities in Brazil, China, India and South Africa: The role of labour market and social policies* (París).
- Côrtes Neri, M.; Melo, L. C. y Sacramento, S. 2012 *Superação da pobreza e a nova classe média no campo* (Río de Janeiro: FGV).
- CPT — Comissão Pastoral da Terra 2015 *Conflitos no campo — Brasil 2015* (Goiânia: CPT Nacional).
- Da Gloria Gohn, M. 2010 “Movimentos sociais na contemporaneidade” en *Revista Brasileira de Educação* (Campinas) 16 (47).
- Da Silva, L. I. L. 2002 *Carta ao povo brasileiro* (San Pablo: PT).
- De Sousa Martins, J. 1994 *O poder do atraso: Ensaio de sociologia da história lenta* (San Pablo: Hucitec).

- De Sousa Martins, J. 1997 “A questão agrária brasileira e o papel do MST” en Stédile, J. P. (ed.) *A reforma agrária e a luta do MST* (Petrópolis: Vozes).
- De Sousa Martins, J. 2002 “Representing the peasantry? Struggles for/about land in Brazil” en *The Journal of Peasant Studies*, 29 (3-4).
- Deere, C. D. y Medeiros, L. S. 2008 “Agrarian reform and poverty reduction: Lessons from Brazil” en Akram-Lodhi, A. H.; Borras Jr., S. y Kay, C. (eds.) *Land, Poverty and Livelihoods in an Era of Globalization: Perspectives from Developing and Transition Countries* (Londres: Routledge).
- Delgado, G. 2013 “Economia do agronegócio (anos 2000) como pacto do poder com os donos da terra” en *Revista Reforma Agrária* (Brasília: ABRA).
- Delgado, N. G. 2010 “O papel do rural no desenvolvimento nacional: Da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula” en Ministério do Desenvolvimento Agrário (Ed.) *Brasil rural em debate* (Brasília: CONDRAF / MDA).
- Edelman, M. y Borras Jr., S. M. 2016. *Political Dynamics of Transnational Agrarian Movements* (Rugby: Practical Action Publishing).
- Encontro Unitário dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais, Povos do Campo, das Águas e das Florestas 2012* (Brasília).
- Ferreira, C. 2015 “Exportações do agronegócio brasileiro tiveram queda de 3,2% em 2014” en *Valor Econômico* (San Pablo) 11/01. Disponible en <<http://www.valor.com.br/agro/3854660/exportacoes-do-agronegocio-brasileiro-tiveram-queda-de-32-em-2014>>.
- FNRA — Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo 2003 *Carta da Terra: Em defesa da reforma agrária e da agricultura familiar* (Brasília: FNRA).
- Foweraker, J. 2001 “Grassroots movements and political activism in Latin America: A critical comparison of Chile and Brazil” en *Journal of Latin American Studies*, 33 (4).
- Frayssinet, F. 2011 “Investing in the fight against hunger brings extraordinary returns. Interpress Service”, 8 de diciembre. Disponible en <<http://www.ipsnews.net/2011/12/qa-investing-in-the-fight-against-hunger-brings-extraordinary-returns/>>.
- Genro, T. 2004 *Esquerda em processo* (Petrópolis: Vozes).
- Genro, T. 2010 “Tarso elogia mudança de estratégia do MST” en *Estado de São Paulo*, 27 de enero. Disponible en <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,tarso-elogia-mudanca-de-estrategia-do-mst,502535,0.htm>>.

- Gonçalves, C. A.; Dutra, R. L.; Lopes, R. L. y Rodrigues, R. L. 2014 “O impacto do Programa Minha Casa, Minha Vida na economia brasileira: Uma análise de insumo produto” en *Ambiente Construído* (Porto Alegre) 14 (1).
- Grisa, C. y Porto, S. I. 2015 “Dez anos de PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural” en Grisa, C. y Schneider, S. (eds.) *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil* (Porto Alegre: UFRGS).
- Hackbart, R. 2006 “Incrá buscará qualidade para assentamentos” en *Agência Brasil*, 31 de enero. Disponible en <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2006-01-31/incra-buscará-qualidade-para-assentamentos-diz-hackbart>>.
- Hall, A. 2008 “Brazil’s Bolsa Família: A double-edged sword?” en *Development and Change LSE*, 39 (5).
- Hecht, S. 2005 “Soybeans, development and conservation on the Amazon frontier” en *Development and Change* (Malden) 36 (2).
- IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2009 *Censo Agropecuário 2006* (Río de Janeiro: IBGE). Disponible en <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Agropecuario\\_2006/brasil\\_2006](ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Agropecuario_2006/brasil_2006)>.
- OIT — Organización Internacional del Trabajo y OCDE — Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos 2011 *G20 country policy briefs: Brazil* (París: OIT). Disponible en <<http://www.oecd.org/els/48723896.pdf>>.
- INCRA — Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária 2009 *II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, produção e qualidade de vida no meio rural* (Brasília: MDA).
- INCRA — Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária 2014 “Assentamentos de trabalhadores rurais” datos oficiales (Brasília: Diretoria de Obtenção de Terras, INCRA). Disponible en <[http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/questao-agraria/reforma-agraria/familias\\_assentadas\\_serie\\_historica\\_incra\\_mar\\_2014.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/questao-agraria/reforma-agraria/familias_assentadas_serie_historica_incra_mar_2014.pdf)>.
- Kingston, P. 2012 “Brazil’s reliance on commodity exports threatens its medium — Long-term growth prospects” en *Americas Quarterly*.
- Levy, C. 2012 “Social movements and political parties in Brazil: Expanding democracy: the ‘struggle for the possible’ and the reproduction of power structures” en *Globalizations*, 9 (6).
- Mançano Fernandes, B. 2015. “Reforma agrária no Brasil, para além de um projeto: Uma luta permanente” en Mitidiero Jr., M. A.; Garcia, M. F. y Viana, P. C. G. (eds.) *A questão agrária no século*

- XXI: Escalas, dinâmicas e conflitos territoriais* (San Pablo: Outras Expressões).
- Mattei, L. 2005 *Impactos do Pronaf: Análise de indicadores* (Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA/NEAD).
- Mattei, L. 2012 “A reforma agrária brasileira: evolução do número de famílias assentadas no período pós-democratização do país” en *Estudos Sociedade e Agricultura* (Río de Janeiro) 20 (1).
- MDA — Ministério do Desenvolvimento Agrário 2015 “Pronaf 2014/2015 fecha com R\$ 23,9 bilhões contratados para custeio e investimento na agricultura familiar” en <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/pronaf-20142015-fecha-com-r-239-bilhões-contratados-para-custeio-e-investimento-na>>.
- Mészáros, G. 2010 “O MST e o estado de direito no Brasil” en Carter, M. (ed.) *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil* (San Pablo: Editora UNESP).
- Mészáros, G. 2013 *Social movements, law and the politics of land reform: Lessons from Brazil* (Abingdon: Routledge).
- Ministério do Planejamento 2015 *Sobre o PAC* (Brasília: Ministério do Planejamento). Disponible en <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>.
- NERA — Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária 2012 *Banco de dados da luta pela terra: Relatório Dataluta Brasil 2011* (San Pablo: FCT-UNESP).
- Petras, J. 2008 “Social movements and alliance-building in Latin America” en *The Journal of Peasant Studies*, 35 (3).
- Petras, J. y Veltmeyer, H. 2001 “Are Latin American peasant movements still a force for change? Some new paradigms revisited” en *The Journal of Peasant Studies*., 28 (2).
- Porto-Gonçalves, C. W. y Cuin, D. P. 2014 “Geografia dos conflitos por terra no Brasil: Expropriação, violência e r-existência” en *Conflitos no campo: Brasil 2013* (Goiânia: CPT nacional).
- PT — Partido dos Trabalhadores 1989 *Programa agrário: 6º Encontro Nacional* en <<http://www.fpa.org.br/o-que-fazemos/memoria-e-historia/documentos-historicos/programas-de-governo-pt>>.
- Sader, E. 2003 *A vingança da história* (San Pablo: Boitempo).
- Sassen, S. 2016 *Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global* (San Pablo: Paz e Terra).
- Sauer, S. 2009 “Market-led agrarian reform in Brazil: The costs of an illusory future” en *Progress in Development Studies*, 9 (2).

- Sauer, S. 2010 *Terra e modernidade: A reinvenção do campo brasileiro* (San Pablo: Expressão Popular).
- Sauer, S. 2017 "Rural Brazil during the Lula administrations: Agreements with agribusiness and disputes in agrarian policies" en *Latin American Perspectives*, en línea.
- Sauer, S. y Borrás, S. M. 2016 "Land grabbing e green grabbing: Uma leitura da corrida na produção acadêmica sobre a apropriação global de terras" en *Campo-território*, edición especial, junio.
- Sauer, S. y França, F. C. 2012 "Código Florestal, função socioambiental da terra e soberania alimentar" en *Caderno CRH* (Salvador) 25 (65).
- Sauer, S. y Leite, A. Z. 2017 "Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil" en *Retratos de Assentamentos*, 20 (1).
- Sauer, S. y Leite, S. P. 2012 "Agrarian structure, foreign investment in land, and land prices in Brazil" en *The Journal of Peasant Studies*, 39 (3-4).
- Sauer, S. y Sousa, M. R. 2014 "Estado democrático de direito e movimentos sociais: Criminalização e legitimidade do MST" en Maniglia, E. (ed.) *50 anos do Estatuto da Terra: 25 anos de direito agrário na UNESP* (San Pablo: Cultura Acadêmica).
- Stédile, J. P. 2013 "Reforma agrária está travada" en *Site 247*.
- Stédile, J. P. y Mançano Fernandes, B. 1999 *Brava gente: A trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil* (San Pablo: Fundação Perseu Abramo).
- Tubino, N. 2017 *Síntese das proposições da CPI Funai e Incra* (Brasília: Câmara dos Deputados, Gabinete Dep. Patrus Ananias) 3 de julio.
- Vergara-Camus, L. 2009 "The MST and the EZLN's struggle for land: New forms of peasant rebellions" en *Journal of Agrarian Change*, 9 (3).
- Vergara-Camus, L. 2013 "Rural social movements in Latin America: In the eye of the storm" en *Journal of Agrarian Change*, 13 (4).
- Vergara-Camus, L. 2014 *Land and freedom: The MST, the Zapatistas and peasant alternatives to neoliberalism* (Londres: Zed Books).
- Wogart, J. P. 2010 "Global booms and busts: How is Brazil's middle class faring?" en *Brazilian Journal of Political Economy*, 30 (3).



# LA ECONOMÍA POLÍTICA AGRARIA DE LOS GOBIERNOS DE IZQUIERDA EN AMÉRICA LATINA

## EL AGRONEGOCIO, EL CAMPESINADO Y LOS LÍMITES DEL NEODESARROLLISMO<sup>1</sup>

Leandro Vergara-Camus y Cristóbal Kay

### INTRODUCCIÓN

El 22 de junio del 2012 el presidente electo de Paraguay Fernando Lugo fue removido de sus funciones por el Senado, un día después de que se inició un proceso de destitución contra él. Lugo, electo apenas cuatro años antes, fue el último candidato a ser elegido a la presidencia de la reciente ola de políticos de izquierda en América Latina. Aunque nadie podía haberlo presentado, la caída de Lugo era un presagio de lo que le esperaba a Dilma Rousseff en 2016 en Brasil, el país más grande y poderoso de la región.

Como veremos a continuación, el auge de la agro-exportación y la expansión del agronegocio son los factores que han estado al origen del éxito de la mayoría de los gobiernos de izquierda en América Latina. Los políticos, así como los partidos de izquierda que lograron formar gobiernos progresistas prometiendo en un primer lugar llevar a cabo procesos de redistribución de la tierra y, en segundo lugar, mejorar las condiciones de vida de los campesinos pobres, lo

---

1 Queremos agradecerle a Sérgio Schneider su generosidad y entusiasmo en proporcionarnos varias referencias sobre las políticas agrarias recientes del gobierno brasileño. También nuestros agradecimientos a Ben McKay por aclararnos un asunto sobre Bolivia.

cual solamente cumplieron parcialmente. Por lo tanto, el tema central que permea todas las contribuciones de este libro es la explicación de las contradicciones que surgieron entre las promesas iniciales de estos gobiernos de izquierda y los resultados concretos de sus políticas agrarias en cada país. En esta conclusión, nos dedicaremos a presentar un análisis desde la economía política agraria de los factores comunes que explican la trayectoria regional, más allá de las diversas estructuras agrarias nacionales.

Las experiencias de los gobiernos de izquierda en América Latina iniciaron una nueva ronda de reflexiones en el debate sobre las alternativas a las políticas agrarias neoliberales que privilegian el mercado. Estos gobiernos, apoyados o aliados a los movimientos rurales, representaron una primera oportunidad para evaluar las políticas concretas sobre soberanía alimentaria, reforma agraria, apoyo a pequeños productores campesinos o agricultores familiares, regulación del agronegocio, sostenibilidad ambiental y otros objetivos progresistas. Nuestro propósito es contribuir a la discusión sobre la soberanía alimentaria y la literatura sobre movimientos sociales rurales y las alternativas al neoliberalismo. Más que a través de un debate político y teórico sobre la naturaleza, las perspectivas y las promesas de la agricultura campesina en la actualidad, nuestro objetivo en este capítulo es de participar en estos debates a través de un análisis de las políticas concretas implementadas por los gobiernos que han adoptado, al menos retóricamente, la idea de soberanía alimentaria (Bolivia, Ecuador y Venezuela), o reivindicaron apoyar la agricultura campesina y familiar (Argentina y Brasil).

Existe una gran diversidad entre los estudios de casos analizados en este libro: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Ello es perceptible en las formas en que se ha desarrollado el agronegocio y en la inserción en el régimen alimentario mundial de cada país. También hay una gran diversidad en el tamaño de sus respectivos mercados, sus procesos de formación estatal y de clase, así como en la capacidad que tiene el Estado en cada uno de estos países. Sin embargo, nuestro principal argumento es que los gobiernos de izquierda en América Latina no transformaron significativamente el modelo de agricultura industrial controlado por el agronegocio que heredaron de los gobiernos anteriores. De hecho, sus políticas han sido instrumentales para la reciente y dramática expansión del agronegocio en toda la región. Aunque los gobiernos de Brasil y Bolivia, y en menor medida Venezuela, distribuyeron una cantidad considerable de tierra, ninguno de estos gobiernos implementó una reforma agraria redistributiva que haya transformado significativamente la distribución desigual de tierras que ha históricamente

caracterizado la región. Sin embargo, estos gobiernos implementaron una serie de políticas para apoyar a los pequeños productores que los distingue, en parte, de los gobiernos de derechas. Se han implementado los siguientes cuatro tipos de políticas: 1) los programas de crédito para la producción agrícola; 2) las políticas que vinculan productores familiares con una cadena de valor o productiva; 3) la regulación o creación de mercados privilegiados o protegidos; y 4) la institucionalización de la agricultura familiar dentro del Estado.

En ningún lugar, ni siquiera en los países donde los movimientos rurales parecían ser más fuertes al inicio de estos gobiernos (Brasil, Bolivia y Ecuador), los movimientos rurales pudieron influir, o radicalizar, dichas políticas, incluso cuando los dirigentes de estos movimientos se ubicaron dentro del aparato estatal. En los hechos, hubo una pérdida significativa de capacidad de movilización por parte de los movimientos campesinos e indígenas que contrasta fuertemente con cuán compactas, unidas y organizadas se han convertido las clases agrarias dominantes. Esta situación requiere de un nuevo enfoque crítico que aborde la correlación de las fuerzas de clase en el campo en particular, y en América Latina en general. Pero también requiere de una evaluación crítica del campesinado en sí mismo, ya que el análisis de todos los contribuyentes a este libro apunta hacia una creciente diferenciación de clases dentro del campesinado. Parece ser que los campesinos medios, es decir los que poseen tierras y ahorros suficientes, fueron los que más se beneficiaron de las políticas de los gobiernos de izquierda en lugar de las fracciones más pobres del campesinado; véase Edelman y Borrás (2016) para un análisis de cómo esto se concretizó en movimientos rurales transnacionales como La Vía Campesina.

Este capítulo está organizado en tres secciones. La primera describe las principales tendencias de las políticas agrarias de estos gobiernos. La segunda analiza estos resultados en relación con la coyuntura económica de los años dos mil y la correlación de fuerzas de clase existentes en el momento del ascenso de la izquierda al poder. En esta sección, argumentamos que el neoliberalismo estaba en crisis a principios de los años dos mil, pero esta no consistía en una “crisis orgánica de hegemonía”, sino más bien en una “crisis coyuntural”. En ese entonces, los movimientos sociales rurales tenían una fuerte capacidad de movilización, pero las clases laborales urbanas estaban desorganizadas y los partidos políticos de izquierda se encontraban en un proceso avanzado de re-orientación política hacia el centro del espectro político. La tercera sección intenta explicar los limitados logros de los gobiernos de izquierda adoptando una perspectiva de más largo plazo. Inspirándonos en el concepto de la

“burguesía coligada” o “burguesía fusionada”, que Zeitlin y Radcliff (1985) redescubrieron de Marx, argumentamos que el auge del agrogocio ha acentuado y fortalecido el entrelazamiento de la clase terrateniente y la burguesía industrial, comercial y financiera que ya era evidente en los años sesenta. Esto las ha convertido en una sola clase que ha sido capaz de atraer temporalmente bajo su manto los estratos más ricos del campesinado.

### **TENDENCIAS COMUNES Y CAMINOS DIFERENCIADOS**

Los estudios de casos y las aportaciones de los contribuyentes presentados en este libro nos permiten identificar las siguientes ocho tendencias generales alrededor de la economía política agraria de los gobiernos de izquierda en América Latina. Primero, en ninguno de los casos discutidos se implementó una reforma agraria de la magnitud requerida para revertir, de manera significativa, los procesos de distribución desigual de la tierra heredada de los pasados regímenes políticos. En segundo lugar, en los casos donde sí se distribuyó tierra, el progreso relativo en el acceso de las mujeres a la propiedad se debió principalmente a la existencia de movimientos autónomos de mujeres rurales. Tercero, a pesar de que el poder del agrogocio no fue cuestionado por ninguno de los gobiernos analizados, sí se crearon o ampliaron algunas políticas de apoyo a los agricultores familiares. Cuarto, aunque el Estado asumió un “nuevo” papel, sus políticas fueron claramente guiadas por el neodesarrollismo y el agro-extractivismo, más que por una agenda comprometida con la soberanía alimentaria. Quinto, los movimientos campesinos e indígenas se vieron, paradójicamente, más débiles o menos capaces de movilizar a sus bases de apoyo durante estos gobiernos que en el pasado. Sexto, las clases terratenientes demostraron mayor capacidad de adaptación y así pudieron influir en las políticas del Estado y contener los intentos de reformas gubernamentales. Séptimo, los presidentes de izquierda adoptaron una retórica, estrategias y políticas populistas<sup>2</sup> de representación de clase muy efectivas, dirigidas hacia las clases populares. Y finalmente en octavo lugar, aunque se hicieron algunos esfuerzos para encarar los problemas y desafíos que enfrentan los trabajadores rurales, en ninguno de los casos se intentó una reforma estructural del mercado laboral rural.

---

2 El término “populismo” no se usa aquí como “populismo agrario” o simplemente como una “forma de hacer política” o “estilo político”. Más bien se refiere a una formación política, a menudo apoyada por una forma de Estado, que permite la representación de los intereses de las clases populares a través de una relación que es mediada por la figura de un líder político. El populismo es, por lo tanto, una política de conciliación de clases (y no de lucha de clases), que impide la formación independiente y autónoma de clases populares.

Por supuesto, estas tendencias generales se dan de manera diferente en cada uno de los países de la región debido a sus características históricas, sus tamaños, sus estructuras de clase y sus formaciones estatales, las composiciones étnicas de su población rural, así como el tipo de agronegocio y la fortaleza o debilidad de los movimientos sociales rurales en cada país. En esta sección, exploraremos estas tendencias generales y trayectorias diferenciadas a través de una descripción y un análisis de las principales políticas agrarias de los gobiernos de izquierda.

### **REFORMAS AGRARIAS: OPORTUNIDADES PERDIDAS**

Los movimientos rurales latinoamericanos de los años noventa volvieron a poner la reforma agraria en la agenda política de muchos de sus países. Por lo tanto, era de esperarse que los gobiernos de izquierda llevaran a cabo reformas agrarias, así como lo habían prometido los políticos durante sus campañas electorales. Aunque ninguno de estos gobiernos logró una redistribución radical de la tierra, que modificara significativamente su distribución altamente desigual, hubieron intentos cuantitativamente significativos en Bolivia, Brasil y Venezuela (véase Webber; Sauer y Mészáros; Purcell, respectivamente, en este libro). Por ejemplo, en Brasil, durante las cuatro administraciones presidenciales del Partido de los Trabajadores (*Partido dos Trabalhadores*, PT) se habrían “distribuido” más de 51,2 millones de hectáreas a 721.442 familias (Sauer y Mészáros, en este libro), es decir un área equivalente a más del doble del tamaño de Gran Bretaña, o semejante al territorio de España. Aquella “distribución” representó, en términos absolutos, la mayor superficie de tierra que se haya distribuido en el mundo en los últimos años. En términos comparativos, los gobiernos del PT (2003-2016) fueron responsables del 58 por ciento del total de tierra distribuida y del 40 por ciento de los hogares que se benefició de esta en la historia del país (Silveira et al., 2016: 11-12).

Aunque dichas cifras sean significativas, requieren ser matizadas. En primer lugar, en términos relativos, estos procesos de distribución de tierra en Brasil no son tan importantes como parecen debidos a la extensión casi continental del territorio brasileño, así como a un nuevo proceso de concentración de la tierra que se ha llevado a cabo simultáneamente. De hecho, el área controlada por grandes propiedades (incluyéndose la que se encuentra controlada por el Estado) pasó de 214 millones de hectáreas en 2003 a 318 millones en 2010 (cuatro veces el tamaño de Gran Bretaña y dos veces el territorio de España), de los cuales 244 millones estaban en manos de intereses privados (Farah, 2015). En segundo lugar, investigadores críticos de la cuestión agraria han destacado que, en los hechos, la tierra se distribuyó entre

solo 120.000 y 250.000 familias puesto que la mayor parte de la tierra no fue objeto de distribución como tal, sino que más bien fue regularizada o legalizada. Esto significa que un gran número de familias ya tenían el acceso efectivo de la tierra y su explotación simplemente se hizo legal. Además, la mayor parte de la tierra que se distribuyó fue o en la región de la Amazonia, o fueron tierras públicas, lo que no significó la expropiación de terratenientes privados (Sauer y Mészáros, en este libro). Por lo tanto, la reforma agraria en Brasil tuvo muy poco impacto en la distribución de tierras altamente desigual en el país.

En Bolivia, un país cuya superficie es ocho veces menor a la de Brasil, se lograron resultados similares, pero mediante medidas diferentes. Hasta el 2014, el gobierno de Evo Morales había distribuido 28,2 millones de hectáreas a 369.507 beneficiarios, es decir un territorio equivalente a un poco más de la mitad de la superficie distribuida por el PT. Sin embargo, al igual que su contraparte brasileño, el gobierno de Morales distribuyó principalmente tierras públicas y manipuló los datos de manera a favorecerse como lo hicieron los pe-tistas. Por lo tanto, este programa no puede ser llamado una reforma agraria porque consiste más bien en un extenso programa de legalización y de titulación de tierra (Deere, en este libro, Kay y Urioste, 2007; Colque et al., 2016). Sin embargo, el gobierno de Morales innovó al certificar tierras a través de una nueva institución llamada "Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC)", que reemplazó a la figura de la "Tierra Comunitaria de Origen (TCO)". Ambas figuras les otorgan la tierra a las comunidades indígenas bajo una forma colectiva, sin embargo el TIOC en principio les otorgó más "poder de autonomía" a las comunidades indígenas; lo que el gobierno no siempre respetó<sup>3</sup>. De los 28,2 millones de hectáreas de tierra oficialmente "distribuidas" hasta el 2014, cerca de 15 millones de hectáreas (es decir el 53 por ciento) se titularon como TIOCs. Pero un dato demuestra que el caso boliviano es de cierta manera peor que el caso brasileño: una cantidad importante de la tierra (casi 14 por ciento) fue distribuida a medianos y grandes propietarios, incluyendo 56 títulos a propiedades de más de 5.000 hectáreas (Webber, en este libro). A pesar de ello, vale rescatar que, tanto Bolivia como Brasil fueron los Estados que le otorgaron más tierras a mujeres, ya sea individualmente o como copropietarias, en gran parte debido a la movilización de las organizaciones autónomas de mujeres rurales (Deere, en este libro).

---

3 En una manera típicamente "neo-extractivista de izquierda", el Decreto Supremo 2366 de 2015 contradice la autonomía otorgada dentro de los TIOC, ya que autoriza la exploración y la extracción de hidrocarburos dentro de los TIOC y otras áreas protegidas (comunicación personal con Ben McKay).

Es importante destacar aquí que, tanto en Brasil como en Bolivia, gobiernos neoliberales habían implementado reformas agrarias antes la llegada de partidos de izquierda al poder. Por lo tanto, la reforma agraria del gobierno de Lula se inscribió en clara continuidad con la del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, que también relocalizó familias en tierras públicas y en regiones menos productivas. En el caso de Bolivia, el gobierno del MAS bajo Morales se destacó temporalmente del gobierno anterior al inicio de su mandato para luego, en el 2009, asumir posiciones más conciliatorias con las políticas neoliberales de sus predecesores (McKay, 2017). En la primera fase, el gobierno de Morales introdujo varias modificaciones a la institucionalidad y los procedimientos administrativos de la ley de reforma agraria para facilitar la distribución de la tierra y transformó los TOCs en los TIOCs, otorgando más autonomía a sus comunidades titulares. Morales también facilitó el acceso a la titulación de tierras a mujeres (Deere, en este libro). Pero en 2009, después de aliarse con la burguesía terrateniente de la Media Luna, Morales protegió a los grandes propietarios al permitir que un individuo pueda ser propietario de un área de hasta 5.000 hectáreas, cuyo límite se pueda multiplicar por el número de asociados que participasen en una agroindustria. Más aun, la ley no se aplicó a las grandes propiedades existentes antes de la promulgación de la ley (Webber, en este libro).

El caso de Venezuela es el más sorprendente, y probablemente el más trágico, de la fallida oportunidad para una reforma agraria bajo un gobierno de izquierda. Entre 1998 y 2013, el gobierno habría distribuido 6,3 millones de hectáreas, regularizado 10,2 millones de hectáreas y distribuido 117.224 “cartas agrarias” que otorgaban derechos de usufructo provisional a más de un millón de beneficiarios (Purcell en este libro; Enríquez y Newman, 2016). Dicha distribución de tierras se manejó desde nuevas instituciones estatales que contaron con una inversión de aproximadamente 2 mil millones de dólares en desarrollo rural. Sin embargo, la crisis económica debido a la fuerte caída en el precio del petróleo, la falta de adecuada planificación y monitoreo dentro del Estado, así como la sobrevaloración de la moneda nacional y las prácticas generalizadas de *bachaqueo*, llevaron al fracaso de la reforma agraria en Venezuela (Purcell, en este libro). Por lo tanto, esta transferencia de tierras a pequeños productores familiares, su organización en colectivos para generar economías de escala y el despliegue de una serie de políticas de apoyo no se tradujo en un aumento significativo de la superficie cultivada ni en el aumento de la producción de alimento. Tal como se dio en otros momentos de la historia venezolana, este proceso se desfiguró en una distorsión extrema de las dinámicas de los sectores productivos, en este caso en la

agricultura, por el predominio abrumador de los efectos negativos de la circulación de la renta petrolera y de las luchas por su apropiación entre todos los grupos sociales, entre los cuales, obviamente, unos se beneficiaron más que otros.

### ¿SÍNTOMAS DE UNA NUEVA OLA DE CONCENTRACIÓN DE TIERRAS?

La expropiación de propiedades privadas en Brasil y Bolivia, nunca fue el principal objetivo político de la reforma agraria. En los hechos, la titulación o la legalización de las tierras ya ocupadas por campesinos, así como la distribución de tierras públicas consideradas marginales para el agronegocio, o mediante la expansión de la frontera agraria en zona de bosques o selváticas, estuvieron al centro de las iniciativas redistributivas de los gobiernos de ambo países. Desde el punto de vista del Estado, esta última opción en particular, que ha sido adoptada en toda América Latina en diferentes momentos de su historia, tiene como principal ventaja de evitar confrontarse a, o tener que desafiar, los intereses de la clase terrateniente. Efectivamente, durante esta nueva ola de gobiernos de izquierda, esto significa que la concentración de tierras en manos de una minoría no ha sido cuestionada de ninguna manera en ningún país de la región. Al contrario, además del peculiar caso de Brasil, han habido claras señales de una nueva ola de concentración de tierra en Argentina, Ecuador, Uruguay y Paraguay (Gómez, 2014; Berry et al., 2014).

En el otro extremo, la única excepción real a este nuevo proceso de concentración de tierra en la región parece ser Nicaragua, sin que ello se deba a las acciones del actual gobierno de Daniel Ortega. La distribución de tierras en este país es en la actualidad relativamente más igualitaria que en otros países de América Latina debido al carácter radical de la reforma agraria del régimen sandinista (1979-1989) y esto a pesar de un proceso de privatización de tierras implementado por los sucesivos gobiernos neoliberales en la década de los noventa. Por lo tanto, y a la par de algunos casos de concentración de tierras en manos de algunos privilegiados, Nicaragua es el único país donde pequeños y medianos productores siguen controlando más del 50 por ciento de tierras bajo un gobierno de izquierda. A pesar de ello, el campesinado pobre no logró mejorar su situación bajo el gobierno de Daniel Ortega. Fueron los agricultores capitalistas con propiedades de entre 35 y 141 hectáreas los que se beneficiaron, al tener la capacidad de vincularse con el agronegocio (Martí i Puig y Baumeister, en este libro).

En los casos donde no hubo redistribución de tierras entonces, ¿podría ser que aquellas tierras que estaban en manos de los campesinos se encontraron, por lo menos, mejor protegidas por estos gobier-

nos mediante alguna reforma del sistema de tenencia o del régimen de derechos de propiedad? A pesar de algunas excepciones, los gobiernos de izquierda analizados aquí no crearon una nueva figura institucional que pudiera servir como una alternativa a los derechos de propiedad privada. Si bien los gobiernos de izquierda en Bolivia, Ecuador y en Venezuela reintrodujeron el requerimiento legal que la tierra tiene que cumplir una “función social”, solamente las modificaciones constitucionales y los acuerdos políticos en torno a la autonomía indígena en los dos primeros casos podrían ser utilizadas en el futuro para frenar al proceso de privatización y mercantilización del derecho a la tierra. Por lo tanto, las TIOCs en Bolivia y las tierras comunales en Ecuador pueden ser consideradas de cierta manera como una forma de proteger la tierra ante los avances de las fuerzas del mercado, pero su importancia es aún muy limitada y dicha institucionalidad no ha impedido que los gobiernos de izquierda busquen retomar el control de esos territorios si el imperativo extractivo lo ha requerido (Bebbington y Bebbington, 2011). Por lo tanto, el proceso de privatización del derecho a la tierra y a la mercantilización de la naturaleza no fue, de manera general, mitigado significativamente por estos gobiernos.

#### **EL AVANCE INDISCUTIBLE DEL AGRONEGOCIO**

Ninguno de los gobiernos de izquierda modificó el modelo agrícola dominado por el agronegocio y todos continuaron apoyando a las grandes empresas agrícolas capitalistas, especialmente aquellas orientadas hacia la exportación. En varios países, como en los casos de Argentina, Brasil, Bolivia, Uruguay y Paraguay, el agronegocio continuó expandiéndose geográficamente, a veces dramáticamente, por lo que muchos las han llamado “la república unida de la soja”, para referirse al predominio de este cultivo en sus respectivos territorios y su dependencia de unas pocas multinacionales que contralan segmentos cruciales de la cadena de valor (Correia, 2017). La producción de soja, aunque también es producida por medianos productores, es un sector que está dominado por la agricultura industrial de gran escala y el agronegocio en casi todas las etapas de su producción, lo que proporciona un buen punto de referencia para medir la expansión del agronegocio. En 1997, casi 6,7 millones de hectáreas fueron plantadas con soja en Argentina. En el 2002, esta cifra pasó a 11 millones de hectáreas, es decir casi una cuarta parte de las tierras cultivables del país, y nuevamente a más de 20 millones de hectáreas en 2013, el equivalente de cerca de la mitad de las tierras cultivables del país (Lapegna, en este libro). En el caso de Paraguay, la producción de soja ocupaba 1,2 millones de hectáreas de tierra en el 2000. Esta superficie aumentó a 2,9 millones en 2012 y de nuevo a 3,2 millones de hectá-

reas en 2015 (Ezquerro-Cañete, 2016: 704). En Uruguay, la superficie sembrada con soja era de solo 30.000 hectáreas en el 2001. Esta cifra aumentó dramáticamente a 1,3 millones de hectáreas en 2014, representando el 72 por ciento de la superficie cultivada en el país. En Bolivia, la producción de la soja se extendía a una zona de 1,2 millones de hectáreas en 2013, representando el 35,5 por ciento de la superficie total cultivada, en comparación con solo 178.306 hectáreas a fines de los años ochenta. Hoy en día, la producción de soja representa de lejos el producto agrícola comercializado legalmente más importante del país. En Brasil, la producción de soja también se ha expandido bajo el gobierno de izquierda del PT. En 2003, año en que Lula llega al poder, 18,4 millones de hectáreas eran dedicada a la producción de soja. En el 2016, año en que Dilma Rousseff fue destituida, la superficie dedicada a la producción de la soja equivalía a 33,3 millones de hectáreas (CONAB, 2016).

Las tendencias productivas hacia la expansión geográfica similar a la de la soja se pueden observar en toda América Latina en actividades como la ganadería, la silvicultura, la caña de azúcar y la palma africana. Sin embargo, la producción de “cultivos-flexibles” (*flex-crops*)<sup>4</sup> o “cultivos comodín”, como la caña de azúcar y palma africana (Borras et al., 2016), también se han expandido, pero bajo una lógica diferente a la de la soja, que es el cultivo comodín por excelencia. Dichos cultivos se han beneficiado de la creación de mercados protegidos y establecidos mediante mandatos de mezcla, de agrocombustibles o biocombustibles con gasolina, adoptados por varios países para mitigar el cambio climático reduciendo las emisiones de bióxido de carbono. En ese contexto, la superficie agrícola dedicada a la producción de caña de azúcar en Brasil casi se duplicó entre 2005 y 2013 alcanzando una extensión equivalente a cerca de 10 millones de hectáreas.

La expansión del agronegocio en el campo, al depender de importantes cantidades de agroquímicos, está teniendo importantes impactos ambientales negativos en toda la región. Entre ellos destacan extensos procesos de deforestación, pérdidas de biodiversidad, disminución de la fertilidad del suelo, contaminación de las aguas de superficie y subterráneas, los cuales representan un creciente peligro para la salud de la población. A este nivel, los gobiernos de izquierda comparten otra característica común: la de no haber implementado

---

4 Los llamados “cultivos-flexibles” son aquellos cultivos que tienen múltiples usos como para biocombustibles, aceites, alimentos para consumo humano y forraje o pienso para animales, tales como la soja, la caña de azúcar y la palma africana (véase Borras et al, 2013a).

un sistema de regulación ambiental más estricto que hubiese podido monitorear adecuadamente el impacto ambiental del agronegocio. La decisión de Dilma Rousseff de perdonar los 4 mil 300 millones de dólares en multas dictadas por la agencia brasileña de protección ambiental, IBAMA, a los grandes propietarios, cuando ratificó el nuevo código forestal, es una muestra de ello (Carter, 2015: 417). La falta de voluntad política para detener la fumigación área de agroquímicos en muchos países de América del Sur, a pesar de que sus efectos negativos para la salud de las comunidades afectadas han sido comprobados, es otro ejemplo de ello. Por otra parte, los discursos de sostenibilidad medioambiental, o de “buen vivir”, tampoco han logrado influir en las políticas de los gobiernos de izquierda de la región. Si tomamos en consideración que una parte importante de la producción está dirigida a la exportación, tiene sentido argumentar que los gobiernos de izquierda han aumentado la brecha metabólica global y el intercambio ecológico desigual entre la periferia y el centro, además de poner en peligro la seguridad alimentaria (McMichael, 2008; Veltmeyer y Petras, 2014; Gudynas, 2015).

Esta expansión ha desatado un aumento significativo del precio de la tierra en toda América Latina. En Brasil, entre 1994 y 2010, el precio medio de la tierra aumentó en un 430 por ciento (Sauer y Leite, 2012: 890-891). En Uruguay, pasó de un promedio de 500 dólares por hectárea en los años noventa a un promedio de 3, 519 dólares en el 2013 (Piñeiro y Cardeillac, en este libro). Otra tendencia importante dentro del mercado de la tierra es que las tierras productivas están siendo compradas por un creciente número de extranjeros. En Brasil, en el 2000, el 18,7 por ciento de las propiedades registradas y el 20,1 por ciento de la superficie agrícola total estaban en manos de dueños extranjeros (Sauer y Leite, 2012: 887). En Uruguay también se nota un proceso intenso de extranjerización. En el 2000, 90 por ciento del territorio productivo estaba en manos de intereses nacionales y esta proporción pasa a solo un 54 por ciento en el 2011 (Piñeiro y Cardeillac, en este libro). Por lo general, estas propiedades tienden a ser muy extensas y en regiones con gran potencial agropecuario ya sea para el cultivo de la soya y la caña de azúcar o para la ganadería. No es de sorprendernos, entonces, que el capital “translatino”<sup>5</sup> haya penetrado con fuerza en Uruguay, Bolivia y en especial en Paraguay al registrar este precios de tierra más competitivos que en los países vecinos.

---

5 Este término se refiere al capital de un país latinoamericano invertido en otro país latinoamericano (Borras et al., 2013b).

**AGRONEGOCIO Y CONCENTRACIÓN DE MERCADO AGRÍCOLA**

El agronegocio ha extendido su alcance, no solo territorialmente, sino que también dentro de las diferentes cadenas productivas agrícolas. La concentración del mercado se ha intensificado particularmente en las etapas posteriores del cultivo (*downstream activities*), o sea en actividades de procesamiento, comercialización y exportación. En Argentina, a mediados de los años dos mil, siete compañías controlaban el 60 por ciento del mercado agroexportador: Cargill, Bunge, Nidera, Vicenza, Louis Dreyfus, Pecom-Agra y AGD. Solamente Cargill ya exportó casi el 20 por ciento de la soja, más del 27 por ciento del aceite de soja y casi el 22 por ciento de los alimentos de engorda a base de soya (Lapegna, en este libro). En Paraguay, seis empresas controlaban el 70 por ciento de la exportación de soja en 2015, de las cuales cinco controlaban 95 de la exportación de derivados de la soja (Vázquez, 2016: 36). En Uruguay, se destaca la misma tendencia, al ser solo 10 las empresas que controlaban el 86 por ciento del valor de las exportaciones de soja (Piñeira y Cardeillac, en este libro). En Bolivia, esa cifra se reduce a seis empresas que controlaban el 90 por ciento de la exportación de soja (Webber, en este libro). En Brasil, la situación es algo diferente debido a que la modernización capitalista de la agricultura se llevó a cabo a principios de la década del sesenta (Graziano da Silva, 1981). Gracias a generosos subsidios públicos, el agronegocio brasileño se asentó rápidamente entre las más poderosas del mundo y ha ido creciendo a nivel internacional, pero principalmente por toda América del Sur. El capital brasileño, por ejemplo, ha venido jugando un papel importante en la expansión de la soja en Bolivia y Paraguay de la misma manera que, capitales argentinos han contribuido a la expansión de la soja en Uruguay. Aun así, las mismas transnacionales que se mencionaron anteriormente para el caso argentino (es decir ADM, Cargill, Louis Dreyfus, Bunge y Syngenta) han logrado penetrar el mercado brasileño, en alianza con el capital brasileño, asegurando así la mayor parte de las ganancias.

Esta tendencia general hacia la concentración es algo más compleja en las actividades de las etapas anteriores de la producción del cultivo (*upstream activities*) y varía según cada cadena productiva y cada país. En las cadenas productivas de la soja y de los cereales, los agronegocios de diferentes tamaños están involucrados en todas las etapas de la cadena productiva: algunos alquilan tierras de medianos y grandes terratenientes, e incluso de campesinos, y participan en la producción; algunas empresas simplemente proporcionan a los productores apoyo tecnológico mientras otros se especializan en las etapas de transformación, comercialización y exportación. En cuanto al mercado laboral, todo este sector emplea cada vez menos trabajado-

res rurales asalariados. En el sector de la ganadería y producción de carne, el agronegocio se adapta a las condiciones sociales y naturales locales. En América del Sur, y especialmente en Argentina, Brasil y Uruguay, el agronegocio está transformando las formas tradicionales de criar y engordar el ganado, que ha sido de forma extensiva, usando métodos más intensivos como el engorde en corral. Esto es especialmente el caso en Argentina donde, entre 2007 y 2010, gracias a subsidios gubernamentales, el número de corrales destinados al engorde (*feedlots*) pasó de 550 a 2.770 (Lapegna, en este libro). Por lo tanto, en Argentina, el lugar ocupado por productores familiares dentro de la cadena productiva del ganado ha disminuido por falta de acceso al capital necesario para invertir en estas innovaciones. En contraste, en Uruguay, 61 por ciento de los productores familiares continúan criando ganado bovino, pero su dependencia frente al agronegocio, especialmente mediante la compra de alimentos para animales, ha aumentado. El agronegocio del sector ganadero y cárnico se ha transnacionalizado, en especial gracias al desempeño del capital translatino en el Cono Sur, pero también a nivel internacional. De hecho, dos de las empresas de transformación de carne más grandes del mundo, Marfrig y JBS, son brasileñas (JBS representa el 10 por ciento de la producción mundial de carne). En Uruguay, al igual que en Brasil, solo tres de las 10 empresas que controlan el 77 por ciento de la industria eran nacionales, seis eran brasileñas y una argentina (Piñeiro y Cardeillac, en este libro). En cambio, un país como Nicaragua puede aún escapar esta tendencia hacia la expansión de formas de producción ganaderas intensivas en capital y el control extranjero de la transformación y comercialización. Aunque en Nicaragua la ganadería se ha duplicado entre 2001 y 2015, en términos de hectáreas dedicadas a su actividad, así como al número de cabezas de ganado, la mayor parte de la ganadería todavía es llevada a cabo por pequeños y medianos rancheros, con una baja proporción de animales por hectárea (Martí i Puig y Baumeister, en este libro).

El agronegocio también ocupa un papel importante en la producción de flores, frutas y hortalizas. Estos cultivos dependen de importantes niveles de inversión de capital, requieren de una cantidad sustancial de energía y agua, y están orientados tanto hacia el mercado doméstico como el mercado internacional, dependiendo de la calidad del producto. Sin embargo, y a diferencia de la soja y los cereales, estos productos aún usan una cantidad sustancial de mano de obra asalariada, femenina y, en algunos casos, infantil. A pesar de haber sido expulsados del mercado dirigido a la exportación y de algunas cadenas de supermercados, productores familiares y campesinos aún producen frutas y verduras para el mercado local. Finalmente, en los

cultivos típicamente campesinos, como el café y el cacao, la producción sigue en manos de campesinos y productores familiares a pesar de que aún existan unas cuantas grandes plantaciones. Por lo tanto, el agronegocio nacional y extranjero, se ha concentrado en el control de los procesos de transformación, comercialización y exportación de estos cultivos, a pesar de haber hecho también importantes avances en las etapas anteriores de la producción (*upstream activities*) en estos cultivos con la intención de mejorar la calidad y trazabilidad de mercados-nichos.

Académicos han hablado de la re-primarización de las economías latinoamericanas o el retorno a un neo-extractivismo para caracterizar esta tendencia hacia un incremento de las exportaciones de recursos naturales (Cypher, 2010; Acosta, 2013; Burchardt y Dietz, 2014). En este contexto, las agro-exportaciones han efectivamente representado una proporción importante de las exportaciones globales de la mayoría de los países latinoamericanos, mientras que desde los años ochenta la proporción de los productos manufacturados ha seguido perdiendo importancia con la globalización neoliberal. En Brasil, entre 1999 y 2010, las exportaciones agrícolas representaron alrededor del 42 por ciento del total de las exportaciones, y cerca de siete por ciento de las importaciones. En 2014, las exportaciones agrícolas brutas alcanzaron un monto récord de casi 97 mil millones de dólares y considerando las importaciones agrícolas el sector agrario aportó un excedente neto de más de 80 mil millones de dólares transformándose así en un sector clave para la generación de divisas del país (Sauer y Mézáros, en este libro). El agronegocio en Brasil es responsable del 75 por ciento de la producción agraria y casi de la totalidad de las exportaciones (Hopewell, 2017: 168). En Uruguay, las exportaciones totales representaron un poco más de 10 mil millones de dólares en 2014, de las cuales 76 por ciento eran exportaciones agrícolas y agro-industriales (Piñeiro y Cardeillac, en este libro). En Paraguay, más del 83 por ciento de las exportaciones totales eran agrícolas en el 2016, de las cuales el 53 por ciento eran de soja y sus derivados, y el 18 por ciento de carne (Vázquez, 2016: 34). En los países exportadores de petróleo, como Venezuela y Ecuador, las agro-exportaciones no han representado estas altas proporciones de las exportaciones totales, debido a que una enorme proporción de las mismas proviene del petróleo. Por lo tanto, han tenido dificultades para estimular sus exportaciones agrícolas debido, en parte, a la sobrevaluación de su moneda y a la circulación de la renta petrolera en toda su economía (véase Purcell, en este libro).

Las políticas implementadas para apoyar el agronegocio en América Latina han variado según el tamaño de las economías nacionales,

las capacidades financieras de los Estados y de las características nacionales del agronegocio. En los países con economías más grandes y en Estados con capacidades financieras más amplias como Brasil y Argentina, el Estado movilizó toda su gama de instrumentos políticos: reformas institucionales para proteger los derechos de propiedad de la tierra y la propiedad intelectual, o para facilitar la compra de tierras; inversión en infraestructura; incentivos fiscales, créditos, subsidios directos, apoyo para la mediación de conflictos laborales, regulaciones ambientales favorables, etc. Debido a su gran tamaño y capacidad, una vez más el caso de Brasil se destaca en la región. En 2015 se estima que el gobierno brasileño distribuyó más de 187 mil millones de reales (47,6 mil millones de dólares) al agronegocio, principalmente mediante crédito para financiar la producción, pero también a través de subsidios, igualación de deuda, garantías en la fijación de precios y de compra, compra de acciones bursátiles, etc. (Sauer y Mészáros, en este libro; véase Carter, 2015 para más detalles sobre las políticas de apoyo al agronegocio). En Argentina, el Estado también apoyó el agronegocio. Sin embargo, a diferencia de Brasil, el gobierno de Néstor Kirchner impuso un impuesto a la exportación de soja, que llegó al 35 por ciento y fue mantenido a ese nivel por el gobierno posterior de Cristina Fernández de Kirchner tras un intento de aumentarlo en 2007 que fracasó debido a una vigorosa campaña en su contra. Pero en la típica tradición populista argentina, el Estado se apoderó del dinero del capital agrario con la mano izquierda y lo devolvió con la mano derecha. De hecho, en el 2007 el gobierno de Kirchner asignó 1.400 millones de pesos (444 millones de dólares) en subsidios al agronegocio, 55 por ciento de los cuales fueron asignados a las diez empresas más importantes del país. La confrontación con el agronegocio sobre el aumento del impuesto a las exportaciones en el 2007 no cambió nada, ya que entre 2007 y 2010 los subsidios fueron de 7.359 millones de pesos de los cuales el 80 por ciento se dirigió hacia el agronegocio (Lapegna, en este libro).

Estados con menor voluntad o capacidad financiera y política de imponer impuestos al agronegocio, como Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Uruguay y Paraguay —el cual no impone ningún impuesto— tienden a adoptar medidas que buscan apoyar institucionalmente el agronegocio. Entre ellas destacan la protección de los derechos de propiedad, la asignación de títulos de propiedad, así como varias formas de incentivos fiscales (véase los diferentes capítulos de este libro). Bolivia es probablemente uno de los casos más sorprendentes porque los grandes productores capitalistas de la Media Luna fueron históricamente los aliados más importantes de la derecha y, por lo tanto, blancos tradicionales de las reformas propuestas por la izquierda. De

hecho, los primeros tres años del gobierno de Evo Morales fueron años de confrontación abierta e intensa con la oligarquía terrateniente de esa región. Pero después de este conflicto inicial, que Morales logró apaciguar, el Estado decidió apoyar al agronegocio en esa región a través de la protección institucional de grandes propiedades y un mayor número de registros de tierras (véase McKay, 2018). Como consecuencia, el área sembrada con soja se multiplicó por ocho entre finales de 1990 y 2013 (Webber, en este libro).

### **IMPROVISANDO LAS POLÍTICAS DE APOYO PARA CAMPESINOS Y AGRICULTORES FAMILIARES**

Si bien todos los gobiernos de izquierda siguieron apoyando la agricultura capitalista de gran escala, no se puede negar que también apoyaron a los productores familiares y campesinos. Sin embargo, y contrariamente a lo que se podía esperar de ellos, sus políticas no se inspiraron en las ideas del movimiento por la soberanía alimentaria. En algunos países, como Bolivia, Ecuador y Venezuela, se adoptó un discurso pro-soberanía alimentaria cuyo principio hasta fue consagrado en la Constitución, pero en ningún lugar se convirtió en la base ideológica o programática de las políticas agrícolas de apoyo a los pequeños agricultores. Por lo tanto, la mayoría de estos gobiernos parecen haber improvisado sus políticas orientadas a los pequeños productores en vez de haber adoptado medidas en base a una agenda o programa claramente definido. En los hechos, la mayoría de estos establecieron políticas que, en realidad, acabaron siendo programas para aliviar los efectos derivados de la pobreza. Por ejemplo, en Ecuador y Brasil, y más tarde en Venezuela —después de su intento fallido de crear un sector agrícola familiar (Enríquez y Newman, 2016)— se establecieron políticas para intentar vincular a pequeños agricultores con las diferentes cadenas productivas dominadas por el agronegocio. Sin embargo, entre todos ellos, el gobierno de Brasil se destaca por haber impulsado políticas de apoyo a la agricultura familiar, las cuales fueron acompañadas por una cantidad significativa de fondos y la creación de un mercado protegido para los agricultores familiares mediante la adquisición de alimentos por las instituciones públicas locales (ver más adelante).

Los programas de lucha contra la pobreza, en especial los programas de transferencias monetarias condicionadas (bonos), formaron la base de la política social de los gobiernos de izquierda. Estos programas se fueron multiplicando para abarcar diferentes grupos, se ampliaron sus coberturas y se aumentaron las asignaciones monetarias para así resolver las carencias que se pretendía encarar. Este tipo de políticas para reducir la pobreza extrema tuvieron un impacto real en la vida cotidiana de productores pertenecientes a los sectores

más marginados del campesinado, a pesar de no apoyar la capacidad productiva de los campesinos y de los agricultores familiares. Algunas de estas políticas también fueron implementadas por muchos gobiernos de derecha, aunque fueron menos universales y más focalizadas, menos generosas y abarcaban una menor cantidad de carencias. Por lo tanto, no se puede decir que estas políticas hayan buscado erradicar las causas mismas de dicha pobreza, o que hayan permitido a los sectores más marginados del campesinado alcanzar un cierto nivel de autonomía frente al mercado en cuanto a su reproducción social o encontrar un espacio dentro del mercado como productores.

Sin embargo, algunas políticas agrícolas claramente diseñadas para apoyar a los pequeños productores fueron implementadas por varios gobiernos de izquierda, pero no constituyeron un plan estratégico a largo plazo para transformar el modelo agrícola. Estas políticas se pueden organizar en cuatro categorías: 1) los créditos para la producción agrícola; 2) los incentivos para vincular productores familiares con cadenas productivas o de valor controladas por el agronegocio; 3) las medidas para la creación de mercados privilegiados o protegidos; y 4) los procesos de institucionalización de la agricultura familiar dentro del Estado.

La primera categoría de políticas consistió en distribuir pequeños créditos a los agricultores familiares para ayudarles a mejorar su infraestructura, aumentar su productividad, mejorar la calidad de sus cultivos y generar nuevas fuentes de ingresos. Brasil ha adoptado este tipo de políticas a través de su Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) desde el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Por medio de este programa, el Estado otorgó créditos a beneficiarios de la reforma agraria y agricultores familiares para cultivar, comprar materiales de trabajo, animales y mejorar la infraestructura, con tasas de interés bajas y con un período de reembolso razonable. Algunos fondos también fueron asignados a la creación o el desarrollo de grupos, asociaciones o cooperativas. Durante los gobiernos del PT se aumentaron sustancialmente el presupuesto y el tipo de actividades agrícolas que podían ser financiadas a través de este programa. En 2015, el presupuesto alcanzó su más alto nivel con 28,9 mil millones de reales (7,2 mil millones de dólares). Por muy significativos que este monto pueda ser, representó apenas el 15,5 por ciento de lo que fue distribuido al agronegocio ese mismo año (Sauer y Mészáros, en este libro). Según destacan los críticos del PRONAF, los créditos han sido dirigidos a los agricultores familiares más ricos, con mayor solvencia (quienes se benefician del 80 por ciento de los préstamos) y promueven su inserción en cultivos dominados por el agronegocio como la soja o la caña de azúcar (Silveira et al.,

2016). En Bolivia, las actividades de la empresa estatal encargada de apoyar la producción de alimentos, EMAPA, pareciera seguir la misma lógica que PRONAF en Brasil, ya que concentró la mayor parte de su presupuesto de 148 millones de dólares en créditos y apoyos para los agricultores familiares productores de soja en la región de Santa Cruz (Webber, en este libro). Sin embargo, ningún otro país, ni siquiera la Argentina, se asemeja a Brasil en cuanto los montos que se distribuyeron a los agricultores familiares.

Argentina también había implementado este tipo de políticas mucho antes de que Kirchner llegara a la presidencia y fueron parte de un programa denominado Programa Social Agropecuario (PSA). Kirchner no cambió significativamente el programa, pero transfirió su control de la institución estatal que coordinaba ese programa a un movimiento campesino en 2007. Sin embargo, la necesidad de Kirchner de reforzar la alianza política con los gobernadores de ciertas provincias del interior lo llevó a subordinar el programa a las autoridades provinciales, varias de las cuales han estado históricamente en conflicto con los movimientos campesinos (Lapegna, en este libro). En Uruguay, el gobierno del Frente Amplio implementó políticas similares a las adoptadas por Brasil, pero estas representaron una parte mucho más modesta del presupuesto (Peñeiro y Cardeillac, en este libro). El gobierno de Correa en Ecuador también adoptó ciertas medidas para apoyar la agricultura campesina y familiar, tal como la creación y promoción de actividades alternativas de pequeña escala de generación de ingresos. El Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS) fue creado para supervisar estos proyectos, y se le asignó un presupuesto de 9,5 millones de dólares. Sin embargo, y al igual que en Brasil, este monto no es de compararse con un presupuesto de más 1,5 mil millones de dólares asignados a varios proyectos para, en teoría, transformar la matriz productiva. A pesar de ello, el gobierno ecuatoriano destinó 60 millones de dólares en préstamos a pequeños y medianos agricultores para mejorar la calidad de sus árboles de cacao (Clark, en este libro).

El segundo tipo de políticas de apoyo intentó vincular a pequeños productores con cadenas productivas controladas por el agronegocio. Sería difícil argumentar que este tipo de políticas se inscriben remotamente dentro de una agenda de la soberanía alimentaria. El Banco Mundial ha estado promoviendo este tipo de intervención estatal desde, por lo menos, la publicación de su Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008, *Agricultura para el Desarrollo*<sup>6</sup>. Vale resaltar que ningún

---

6 Para análisis críticos del informe sobre el desarrollo 2008 del Banco Mundial *Agricultura para el Desarrollo*, véase los diversos artículos del simposio publicados en el *Journal of Agrarian Change*, Vol. 9, N° 2, 2009.

gobierno de izquierda intentó diseñar políticas que habrían conducido al crecimiento, o el mejoramiento, de lo que se podría considerar mercados favorables a los campesinos o pequeños agricultores, por ejemplo, el comercio justo, las ferias campesinas, los mercados de productores locales o especializados. En los casos donde sí se crearon y promovieron ferias campesinas o mercados de productores locales, como en Ecuador, tuvieron tendencia a ser marginales, no se inscribieron dentro de una política agrícola general, y menos de una política agrícola que encarara el dominio del agronegocio (Clark, en este libro). El gobierno del PT en Brasil, intentó este tipo de política con el sector del biodiesel a través de su Programa Nacional de Producción y Uso de Biodiesel (PNPB). Pero críticos de este programa argumentan que este no les dio los medios a los pequeños agricultores para que crearan colectivamente su propia infraestructura de producción, sino que simplemente los subordinó a las grandes empresas agroindustriales que operan en el sector (Mançano Fernandes et al., 2010: 808).

El tercer tipo de política de apoyo a los pequeños productores involucró mayor regulación del mercado por parte del Estado, pero también la creación de mercados protegidos y restringidos para los productores familiares. Este tipo de políticas se dio en solo tres gobiernos de izquierda: Brasil, Ecuador y Venezuela. Hasta donde sabemos, Ecuador y Venezuela, que son los mayores productores de petróleo de la región, fueron los únicos países en establecer precios mínimos garantizados (precio de sustentación) para algunos cultivos comerciales. Estos se aplicaron a un cierto cultivo, independientemente del tamaño de la unidad productiva, a pesar de ser presentados como una forma de apoyo a los productores más pobres. El caso de Venezuela es un caso extremo de capitalismo rentista que al distorsionar todos los sectores, incluyendo los esfuerzos para transformar la agricultura, lo hace un caso muy peculiar que es difícil de utilizar como referente (Purcell, en este libro). Por su parte, Ecuador estableció precios mínimos garantizados para ocho cultivos. Sin embargo, no está claro qué tipos de productores se beneficiaron más de esta política de precios mínimos. Es probable que los productores agrícolas de mediana y gran escala se hayan beneficiado más de este tipo de políticas, ya que tienden a beneficiarse de economías de escala y generalmente suministran la mayoría de los cultivos con precio piso. El caso de Brasil, bajo los gobiernos del PT, se destaca por sus programas de compras públicas a través de los cuales el gobierno federal le exigió a los municipios de comprar alimentos de los productores familiares (Nehring y McKay, 2013). Desde el 2009, el gobierno federal exige que los municipios compren el equivalente del 30 por ciento de los alimentos para la elaboración de comidas escolares de los productores familiares de

su localidad. Sin embargo, la gran mayoría de los municipios (60 por ciento) aún no ha alcanzado dicho 30 por ciento (Schneider et al., 2016). El programa de mayor importancia fue el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), con un presupuesto de 3,8 mil millones de reales (1,15 mil millones de dólares) en 2014, de los cuales 1,14 mil millones de reales (340 millones de dólares) fueron dedicados a la compra directa de productos de la agricultura familiar. El Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) también promueve la compra de alimentos de pequeños agricultores por instituciones estatales, tales como escuelas públicas, los programas de ayuda alimentaria, los bancos de alimentos, las cocinas comunitarias, las asociaciones caritativas y los centros comunitarios. Los alimentos son comprados por estas instituciones a precios justos, basados en el promedio del mercado regional, y donados a sectores de la población que sufren de mayor inseguridad alimentaria.

El cuarto tipo de políticas de apoyo a los pequeños productores consistió en la institucionalización de la categoría de agricultor familiar y la formalización, creación o aumento de fondos para las instituciones estatales responsables de este sector. De hecho, con la excepción de Brasil, donde tal entidad ya existía, casi todos los gobiernos de izquierda tuvieron que crear una institución estatal para atender los intereses de los pequeños productores. En Bolivia, Morales creó el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, y la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA); en Ecuador, Correa creó el Ministerio de Economía Social y Solidaria (aunque no solo atiende a los productores campesinos); en Argentina, Kirchner creó la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar; en Venezuela, Chávez creó todo un conjunto de instituciones para reemplazar a las empresas privadas (Purcell en este libro); mientras que en Uruguay el Frente Amplio creó la Dirección General de Desarrollo Rural dentro del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Esta es una de las medidas comunes a los gobiernos de izquierda y es significativo que tales instituciones no hayan existido antes. La creación de estas instituciones es, ciertamente, una de las maneras en que los gobiernos de izquierda intentaron reconocer oficialmente la importancia de la agricultura familiar para poder asignar fondos y recursos administrativos directamente a la pequeña agricultura. Dichas instituciones también representaron un espacio, dentro del aparato estatal, donde las organizaciones campesinas y los intelectuales aliados a su causa tuvieron más influencia, aunque algunas de ellas no fueron mucho más que una pantalla. Cualquiera que sea el caso, cabe notar que una de las primeras medidas tomadas por Michel Temer, que reemplazó a Dilma Rousseff tras su destitución, fue de abolir el Ministerio de

Desarrollo Agrario (MDA), responsable de la reforma agraria y de la agricultura familiar.

### **¿INMISCUIRSE EN LOS MERCADOS LABORALES RURALES?**

Debido a que los movimientos campesinos, y no los sindicatos rurales, han estado al frente de la resistencia al neoliberalismo durante las últimas dos décadas, académicos y activistas han prestado menos atención a las cuestiones laborales rurales que a los conflictos en torno a la tierra. Sin embargo, las transformaciones en el mundo del trabajo rural han sido extraordinarias. Ha habido un cambio importante en el mercado laboral rural, marcado por un movimiento de empleos relativamente permanentes hacia empleos cada vez más temporales y precarios, así como un movimiento hacia una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo asalariado rural, aunque en condiciones muy precarias (Deere, 2005). Campesinos se han visto obligados cada vez más a encontrar empleos fuera de sus parcelas, principalmente como trabajadores asalariados en actividades agrícolas, pero también cada vez más en trabajos no agrícolas. Los procesos de pluriactividad, proletarización, flexibilización y feminización del trabajo rural se han intensificado con la transición a las exportaciones agrícolas no tradicionales, estimuladas por la globalización neoliberal, así como en los sectores de la soja, palma africana, horticultura, floricultura y producción de frutas. El uso de contratistas de mano de obra por las empresas agrícolas se ha vuelto más común. Las empresas agrícolas utilizan estos contratistas para aprovecharse de la vulnerabilidad de los trabajadores asalariados que compiten por los escasos empleos para, a menudo, no cumplir con las normas laborales, exigiendo largas horas de trabajo o intensificando el trabajo a través del pago por resultados. La mayoría de los autores de este libro han destacado la pérdida de empleos que ha acompañado la expansión del agronegocio y la mecanización de la agricultura. Así, los trabajadores rurales tienden cada vez más a emigrar dentro de su territorio nacional, y más allá de sus fronteras, para encontrar trabajo y, a través de sus remesas, ayudar a sostener a sus familias (Kay, 2017a).

En América Latina, los sindicatos rurales siguen siendo muy débiles o inexistentes y de manera general las condiciones de trabajo, así como los salarios, siguen sin estar reglamentados. Por lo tanto, es importante para los trabajadores rurales asalariados que el Estado intervenga para limitar los abusos. Este es un área en la que los gobiernos de izquierda se distinguen de sus homólogos de derecha. Muchos gobiernos de izquierda adoptaron medidas para aumentar el salario mínimo, reglamentar el mercado de trabajo rural y proporcionar a trabajadores un mayor acceso a pensiones de jubilación. En Ecuador, bajo

el gobierno de Correa, el salario mínimo se duplicó y se criminalizó la subcontratación de la mano de obra que permitía a los empleadores evitar cumplir con sus obligaciones legales hacia los trabajadores. Sin embargo, el problema en Ecuador, así como para otros gobiernos de izquierda ha sido el de aplicar la ley y sancionar a los culpables. El Frente Amplio en Uruguay fue muy activo en la ampliación de la mayoría de los derechos sociales y laborales a los trabajadores rurales como la negociación colectiva, la jornada laboral de ocho horas y las pausas de trabajo, derechos que los trabajadores urbanos ya habían adquirido durante muchos años. Además, duplicó el salario mínimo y creó una unidad especial para el trabajo rural dentro del Ministerio del Trabajo. En Brasil, entre 2003 y 2010, el salario mínimo aumentó un 81 por ciento incluso después de que se tome en cuenta la inflación (Sauer y Mészáros, en este libro) y los niveles de formalización laboral en la agricultura pasó de 33 por ciento en 2004 a 50 por ciento en 2013 (Silveira et al., 2016: 4). Sin embargo, estas medidas, aunque importantes, no han permitido que los trabajadores rurales recuperen parte de su capacidad de movilización y representación. En ninguna parte, con la excepción de Uruguay, los sindicatos fueron empoderados por reformas legales que habrían podido facilitar y hecho más eficaz la sindicalización y la negociación colectiva.

### **LAS CONTRADICCIONES Y LIMITACIONES DEL NEODESARROLLISMO**

Para explicar las diferentes políticas agrarias tenemos que distinguir entre los factores que resultan de la coyuntura de los años dos mil de los otros que derivan de los cambios históricos de más largo plazo, y los procesos específicos de la formación de clase y del Estado que se han dado por toda América Latina. Esta sección se enfoca en la primera categoría de factores y la siguiente sección abordará la segunda.

### **EL "BOOM DE LOS COMMODITIES", LAS POLÍTICAS PROGRESISTAS Y LA MOVILIZACIÓN SOCIAL**

Si bien el período de las intensas movilizaciones rurales de la década de los noventa —en particular en Brasil, Bolivia y Ecuador— coincide con una crisis económica marcada por altos niveles de desempleo y crecientes desigualdades, está claro que el relativo éxito económico y social de los gobiernos de izquierda se explica por el reciente y largo “boom de los commodities”, en gran medida impulsado por la demanda China (Jenkins, 2011). Esta coyuntura llevó dichos gobiernos a caer en la tentación de lo se podría caracterizar como “neo-extractivismo progresista”, o lo que preferimos llamar “rentismo social” (es decir, el permitir que la producción extractivista continúe pros-

perando mientras se usan los ingresos fiscales que esta genera para financiar programas sociales). En muchos países de América Latina, el boom de la demanda mundial por materias primas aumentó los niveles de empleo, disminuyó la pobreza significativamente y la redujo marginalmente la desigualdad (CEPAL, 2016: 50). La pobreza rural disminuyó más rápidamente en aquellos países que desarrollaron diferentes tipos de programas de transferencias monetarias condicionadas para los pobres, los cuales fueron principalmente significativos en países con gobiernos de izquierda (aunque no exclusivamente). El programa brasileño *Fome Zero* (Hambre Zero, que más tarde fue sustituido por *Brasil Sem Miséria*) fue particularmente innovador y fue emulado por varios otros países de la región. Por lo tanto, entre 2000 y 2012, la incidencia de la pobreza rural disminuyó en Ecuador (en un 49 por ciento), seguido por Brasil (en un 44 por ciento), Bolivia (en un 34 por ciento), Paraguay (en un 31 por ciento) y Nicaragua (en un 15 por ciento)<sup>7</sup>. Sin embargo la pobreza rural sigue variando mucho entre estos países, oscilando en 2012 entre 65 por ciento en Nicaragua y 31 por ciento en Brasil, pero en Uruguay esa cifra representó solo 2 por ciento (CEPAL, FAO e IICA, 2015: 2008).

Aunque es difícil establecer una correlación inequívoca, la movilización social atrajo a menos personas durante este largo periodo de auge de la demanda por las materias primas, y eso a pesar de que se dieron numerosos conflictos entre las comunidades campesinas e indígenas y las industrias extractivas y el agronegocio. El carácter hegemónico del éxito del boom de las exportaciones primarias, ya sea del petróleo, gas, minería o agricultura, ciertamente hizo más difícil que los grupos opositores al extractivismo hicieran oír su voz. La consolidación del agronegocio, debido a esta favorable coyuntura y su forma de interrelacionarse con los intereses de las diferentes clases agrarias, incluyendo algunos agricultores familiares capitalistas de pequeña escala, separó los sectores más ricos del campesinado de los campesinos pobres o trabajadores rurales sin tierra. Si la crisis de los años noventa creó un terreno fértil para la unidad entre las clases rurales subalternas, el boom económico de mediados de los años dos mil modificó ese terreno y varios sectores del campesinado, especialmente campesinos con suficiente tierra y algo de ahorro pero también trabajadores rurales sindicalizados, reconocieron la importancia de

---

7 No hay datos confiables disponibles para Argentina y Venezuela. Además, no todos los países proporcionan las mismas definiciones y mediciones de la pobreza, y por tanto se realizan en algunos casos ajustes a los datos oficiales por parte de las instituciones que tratan de presentar los datos de pobreza para todos los países de la región de tal modo que sean comparables.

un agronegocio dinámico. Para estos sectores, la lucha por la tierra o la reforma agraria, para no mencionar una transformación radical del modelo agrícola, ya no era una prioridad en los países donde había sido central durante los años noventa, como en Brasil, Bolivia y en Ecuador. Como hemos visto en la sección en la que se describen las políticas de los gobiernos de izquierda, varias políticas que apoyaban a campesinos y agricultores familiares eran políticas que en realidad apoyaban a los campesinos medios y más ricos. Las políticas agrarias de los gobiernos de izquierda que apoyaban a la agricultura familiar en cierto sentido acabaron reforzando la diferenciación social entre el campesinado, mientras que las políticas de lucha contra la pobreza mejoraron los ingresos de los sectores más pobres, al menos temporalmente, pero sin potenciar sus actividades productivas para lograr solucionar el problema de la pobreza de manera más sostenible.

El caso de Brasil es un ejemplo perfecto de esta situación. Desde los años noventa hasta los primeros años del gobierno de Lula (2003-2004), la fuerza interna y la vitalidad del MST dependieron de su capacidad de sostener la alianza que existía entre los campesinos pobres, los trabajadores rurales sin tierra y los productores familiares capitalistas debilitados por la reestructuración neoliberal. De manera similar, su proyección política nacional se basó en reproducir esta alianza intra-clase con las otras organizaciones del campo como el Movimiento de Pequeños Agricultores (MPA) y los sindicatos rurales de la Confederación Nacional de Trabajadores Agrícolas (CONTAG). Sin embargo, el MST nunca llegó a ser una fuerza hegemónica dentro de los movimientos sociales rurales, porque los sindicatos rurales ya estaban adoptando posiciones más conciliatorias y evitando las huelgas hacia finales de los 1990. Pero a través de estas alianzas no siempre sin tensiones, la reforma agraria, las políticas de apoyo a la agricultura familiar y el mejoramiento de las condiciones laborales se convirtieron en demandas que compartían todos los movimientos rurales en sus luchas ante el Estado y contra el agronegocio (Vergara-Camus, 2014: 232-241). Por ende, el "boom de los commodities", especialmente la expansión de la soja en Argentina (Lapegna, 2015), Brasil y Bolivia (y la caña de azúcar en Brasil hasta el 2013), creó un nuevo contexto para una convergencia contradictoria de intereses entre los pequeños agricultores, los trabajadores rurales sindicalizados y el agronegocio en muchas partes de América Latina.

Los casos de Ecuador y de Bolivia también ilustran la importancia de esta nueva coyuntura, la cual convirtió cualquiera forma de resistencia en contra del agronegocio y el extractivismo en un objetivo menos importantes que en el pasado para ciertos sectores del campesinado. El caso de Bolivia es el que más se le parece al de Bra-

sil, ya que un sector del campesinado indígena pobre parece haberse transformado, a través de procesos internos de diferenciación social, en una fracción de pequeños agricultores capitalistas ligada al sector productivo de la soja. Por lo tanto, importantes sectores del campesinado medio indígena, tradicionalmente simpatizantes del MAS, asumieron posiciones menos favorables a una reforma agraria radical que en el pasado (Webber, en este libro). En Ecuador la situación parece menos clara, ya que el agronegocio no tiene la misma importancia que en Brasil o en Bolivia, y la soja tampoco es el cultivo de predilección para la expansión del agronegocio. Sin embargo, la movilización del campesinado indígena en favor de la reforma agraria ha sido extremadamente difícil y modesta considerando los altos niveles de concentración de la tierra en el país, así como la reticencia de Correa de implementar cualquier proceso significativo de redistribución de tierra (Goodwin, 2017). Henderson (2018) explica la falta de capacidad de movilización de organizaciones campesinas como FENOCIN y CONAIE en favor de la reforma agraria por el hecho que, por una parte, sus miembros tienden a tener tierra y suelen estar más interesados en apoyos del gobierno para la producción agrícola o, por otra parte, porque la cuestión de la tierra suele afectar más específicamente a los campesinos andinos que a los costeños. Además, los sindicatos rurales en Ecuador representan a los trabajadores rurales proletarizados, que históricamente han estado fragmentados y se han centrado en luchar por mejores condiciones de trabajo, además de no tener vínculos muy fuertes con los movimientos campesinos. Esto hizo muy difícil el desarrollo de una agenda común entre los diversos movimientos rurales.

La crisis de “legitimidad”, o la crisis “orgánica” del neoliberalismo, combinada con la relativa debilidad de la izquierda radical, son otros de los factores relacionados con la coyuntura de principios del siglo XXI en América Latina, que pueden explicar la dirección que tomaron las políticas de los gobiernos de izquierda. Cuatro autores en este libro (Ezquerro-Cañete y Fogel; Lapegna; Webber) se refieren a las ideas de Antonio Gramsci sobre el cambio social y los momentos de crisis económica. Lapegna y Webber usan el concepto de “revolución pasiva” de Gramsci, que este último desarrolló para describir la forma en que varios países europeos adoptaron instituciones burguesas facilitando el desarrollo capitalista sin tener que pasar por una revolución, como lo hicieron los franceses en 1789 (Gramsci, 1971: 114-120). En términos generales, el concepto se refiere a la situación contradictoria en la que un régimen incorpora algunos elementos ideológicos (así como intelectuales orgánicos) de las fuerzas revolucionarias para responder a los desafíos y nuevas exigencias del sistema capitalista, sin tener que transformar radicalmente las relaciones de clase que sostienen el

sistema de dominación. De hecho, varios autores resaltan la naturaleza contradictoria de los gobiernos de izquierda en Bolivia, Argentina, Ecuador y Brasil. Ellos argumentan que aquellos gobiernos lograron producir una “revolución pasiva” puesto que fueron capaces de incorporar ideas progresistas —como la del “buen vivir” o de “soberanía alimentaria”— a su discurso anti-imperialista, así como de invitar a algunos dirigentes del movimiento social a integrarse al aparato del Estado, sin tener que modificar los pilares del modelo neoliberal. Estos análisis apuntan a un proceso muy real, pero el uso del concepto de “revolución pasiva” tiene sus limitaciones puesto que de cierta manera se asemeja más a un diagnóstico. El concepto es más útil cuando se busca describir los síntomas de un fenómeno, que cuando se busca explicar las causas de cómo, y por qué, un proceso social toma esta forma. Consideramos que la correlación de fuerzas entre las diferentes clases sociales, la naturaleza del liderazgo político de las diferentes clases y las formas sociales adoptadas por las organizaciones de clase nos permiten explicar por qué un proceso social y político desemboca en una revolución pasiva. En su escrito *El 18 Brumario*, Marx (1963) se refiere a la llegada de un “Bonaparte”, es decir un salvador político oportunista que puede hacerse del poder cuando una sociedad se enfrenta a una situación en la que ninguna clase tiene la capacidad política de imponer su dominación. Del mismo modo, Gramsci relata una situación de “crisis orgánica” cuando ninguna clase es capaz de volverse hegemónica, desde la cual emerge un “César” que desempeña el mismo papel que el “Bonaparte” de Marx (Ezquerro-Cañete y Fogel, en este libro). Estos conceptos pueden proporcionar una clave para entender porque estos gobiernos de izquierda no produjeron cambios más radicales con respecto a las políticas agrarias.

América Latina es la región en la que se implementaron políticas neoliberales desde finales de los años setenta y principios de los ochenta. Es también una de las primeras regiones en la que la crisis económica que desencadenó la reestructuración neoliberal, independientemente de las tasas de recuperación del crecimiento económico en algunos países, se convirtió a principios de los años noventa en una crisis de legitimidad. Este fue el caso en la mayoría de los países del continente, pero sobre todo en Venezuela, Bolivia, Ecuador, México, Perú y Brasil. Podemos identificar dos tendencias o vías de resolución de esta crisis de legitimidad: una de derecha con la emergencia de populistas neoliberales, y la otra de izquierda con la llegada al poder de populistas neo-desarrollistas. En el primer caso, llegan al poder políticos que surgen del mundo empresarial, y que se presentan como los salvadores de los pobres: Carlos Menem (1989) en Argentina, Alberto Fujimori (1990) en Perú, Fernando Collor de Mello (1990) en Brasil y

Vicente Fox (2000) en México. Al proponer resolver la crisis económica mediante la radicalización de las reformas neoliberales, estos líderes fracasaron en su mayor parte, ya que las políticas implementadas por sus gobiernos simplemente exacerbaban las contradicciones del neoliberalismo.

Dentro de la segunda tendencia o vía de resolución, líderes neodesarrollistas emergen a partir de los años dos mil y buscan resolver la crisis de legitimidad del neoliberalismo después de una serie de debates o choques financieros, como los ocurridos en los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela. Desde un enfoque de clase, se puede decir que el bloque dominante pasa por un proceso de reacomodo, durante el cual se fractura la alianza entre las clases gobernantes y se cuestiona *temporalmente* el papel de la burguesía financiera, en especial, como clase dirigente. Esto parece ser el caso en Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela. En el caso de Brasil, el capital financiero no se desacredita del todo, sino que acepta dar cabida a otros sectores de las clases dominantes (Morais y Saad-Filho, 2005, 2011), a los cuales se les permite ocupar algunos espacios dentro del aparato de Estado.

En paralelo, desde los años noventa en el contexto de la incipiente transición hacia la democracia liberal algunos sectores de las clases subalternas (indígenas, campesinos y desempleados) lograron movilizar y organizar protestas de masas, pero a menudo sin el apoyo de las clases trabajadoras urbanas. Los movimientos campesinos indígenas de Bolivia se aprovecharon hábilmente de los espacios abiertos por el multiculturalismo neoliberal, que mediante la descentralización aceptaba que las comunidades y organizaciones indígenas administraran algunas políticas sociales, siempre y cuando no pusieran en cuestión los principios fundamentales del neoliberalismo<sup>8</sup>. Los líderes de los movimientos indígenas del Ecuador en particular sacaron provecho de la devolución de programas de educación para reforzar la presencia territorial de sus organizaciones. Algunos hasta se habrían beneficiado de la entrada de fondos de la cooperación internacional dirigida a las comunidades indígenas<sup>9</sup>. Con todo, en los noventa, los

---

8 Para el concepto de multiculturalismo neoliberal véase Hale (2005). Para los conceptos de “indio permitido” e “indio alzado” inspirados por la obra de Silvia Rivera Cusicanqui, véase Hale y Millamán (2004). Para un resumen de los efectos del multiculturalismo neoliberal sobre el movimiento campesino indígena en Ecuador desde su emergencia en los 1990 hasta su transformación en el discurso de Estado del Buen Vivir bajo el gobierno de Correa, véase Víctor Bretón Solo de Zaldívar (2013).

9 El libro de Javier Martínez Sastre (2015) examina las estrategias político-económicas de dos familias indígenas amazónicas, los Viteri-Gualinga y los Villamil, a través de su participación en el movimiento indígena, el mundo de la cooperación internacional

movimientos campesinos e indígenas se enfrentaban a menudo a la represión del Estado o de las clases dominantes. Ello los llevó a tener que constantemente demostrar su capacidad de movilización y para sostenerla a desarrollar mecanismos que promovían la participación activa y la politización de sus bases. No es casualidad que muchos movimientos campesinos, y no únicamente los movimientos indígenas, adoptaron prácticas participativas de toma de decisión que implicaban discusiones prolongadas en asambleas sucesivas que facilitaron el diálogo constante entre bases y liderazgo, así como la rotación de líderes y la formación de nuevos cuadros surgidos de la bases. Los roles tradicionales de género también fueron cuestionados mediante la mayor participación de la mujeres, a veces mediante sus organizaciones autónomas. Por supuesto, estas formas democráticas coexistían con formas más jerárquicas de liderazgo en un difícil equilibrio que dependía de los diferentes momentos y requerimientos de la luchas, así como de las ambiciones personales de los diferentes líderes. Dentro de esta estrategia de movilización, la relación con los partidos políticos siempre fue encarada de manera pragmática y tomó una variedad de formas (desde la alianza como en el caso del MST y del PT hasta la creación de un partido propio en el caso de los cocaleros con el MAS o de la CONAIE con el Pachakutic). Pero por lo general el partido debía servir los objetivos del movimiento. La participación en las elecciones generó todo tipo de tensiones internas, incluyendo escisiones y conflictos entre líderes, pero estas parecían mantenerse bajo control cuando la pelea electoral era al nivel municipal o regional. Fue cuando el campo de batalla pasó al nivel nacional que las rupturas y los conflictos se volvieron más agudos, y hasta a veces fatales para la unidad del movimiento, como la decisión de participar en el gobierno de Lucio Gutiérrez en el 2003 lo fue para la CONAIE/Pachakutic.

Donde los pueblos indígenas se encontraban a la cabeza del movimiento social como en Bolivia y Ecuador, a estas tensiones se agregaban importantes tensiones entre los pueblos indígenas de los Andes y los de las tierras bajas o de la Amazonia, y ello no solamente debido a su diferenciada integración al mercado. Algunas de estas tensiones tenían que ver con lo que se entendía por autonomía indígena y los asuntos que se pretendía negociar con el Estado tales como control territorial y administrativo efectivo, acceso a compensaciones por actividades extractivas, etc. Por ende, una de la mayor dificultad en esta frágil alianza entre diferentes fracciones del campesinado y diferentes pueblos indígenas fue en torno a cómo mantener la unidad de las

---

y el Banco Mundial, así como dentro del aparato de Estado durante el régimen de Correa. Y para la región andina del Ecuador, ver Bretón Solo de Zaldívar (2015).

clases subalternas rurales cuando las diferentes clases, fracciones de clases y pueblos indígenas se encontraban inmiscuidos o exigiendo diferentes políticas de Estado, que iban de las negociaciones sobre una nueva reforma agraria y los apoyos para los pequeños agricultores hasta las negociaciones sobre derechos territoriales para los pueblos indígenas, entre los cuales algunos se enfrentaban directamente a las industrias extractivas y otros no.

A pesar de ello, los movimientos campesinos en Bolivia, Ecuador y Brasil, lograron imponerse con mayor fuerza en los años noventa y así extraer importantes concesiones de los gobiernos neoliberales. Pero estos ya estaban en declive antes del ascenso de las fuerzas de izquierda al poder en Ecuador (Clark, en este libro), Bolivia (Webber, 2011) y Brasil (Vergara-Camus, 2014: 232-256). En los casos donde los movimientos campesinos crearon o lograron participar desde un partido político, como en Bolivia, Brasil, Ecuador y Nicaragua, y tenían un cierto capital político, ello no se tradujo en un programa político claramente definido de reformas, políticas públicas y medidas específicas. En comparación con los años noventa, los movimientos campesinos e indígenas de finales de los años dos mil tuvieron una limitada capacidad de movilización y permanecieron débiles en su organización política, incluso en los casos con una fuerte trayectoria de movilización social. Además, y con el pasar de los años, la ideología de los partidos políticos que apoyaban estos movimientos se desplazó cada vez más al centro. Esto fue el caso con el PT en Brasil, el Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia, el Frente Amplio en Uruguay y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua. Por lo tanto, la coyuntura en la que emergen muchos gobiernos de izquierda parece ser aquella en la que las fuerzas de clase se equilibran entre sí y ninguna clase surge claramente como una “clase dirigente”.

Sin embargo, en sus notas sobre el Príncipe Moderno, Gramsci hace referencia a casos como estos que se acercan más a “crisis coyunturales” (u ocasionales) y los distingue de las “crisis orgánicas”. La primera tipología se refiere a una crisis en la que los líderes políticos son el blanco de las ataques, mientras que en el segundo tipo de crisis se cuestiona el modelo de dominación en su totalidad (Gramsci, 1971: 177-178). Por lo tanto, los casos mencionados no fueron casos de crisis hegemónica del neoliberalismo, ni siquiera en países como Argentina, Bolivia y Ecuador donde el descrédito del neoliberalismo fue probablemente el más profundo. Sin embargo, siguiendo el análisis de Marx en *El 18 Brumario*, la coyuntura política en América Latina era óptima para la aparición de un “Bonaparte”. En el contexto de los años dos mil, Rafael Correa en Ecuador y Néstor Kirchner en Argentina, en particular, representan casos perfectos de bonapartismo. Estos líderes llegan al

poder en una situación de crisis y aprovechan para establecer alianzas estratégicas con movimientos sociales, antes de debilitarlos fatalmente a través de una sutil combinación de represión, cooptación y *transformismo*<sup>10</sup>. El caso de Kirchner es peculiar porque consiguió aliarse con grupos contradictorios e incluso antagónicos y que solo el populismo argentino lograr agrupar: los Piqueteros, sectores populares urbanos pobres, movimientos campesinos e indígenas del interior, con gobernadores provinciales autoritarios y pro-agronegocio. En los casos donde los movimientos populares habían mantenido un cierto control sobre los partidos políticos, como en Bolivia y Brasil, los presidentes mantuvieron un poder considerable sobre los movimientos sociales.

Por lo tanto, si varios líderes de izquierda tuvieron que aliarse a sectores conservadores de derecha para llegar al poder se debió principalmente a que ninguna fuerza política emergió como clase dirigente frente a dicha “crisis coyuntural” y no “orgánica”. Analistas tienden a olvidar que el candidato a la vicepresidencia de Lula da Silva fue José Alencar, del Partido Liberal de Brasil. Cuando Dilma Rousseff fue nombrada como la candidata del PT, esta alianza tuvo que ser renegociada con otra fuerza de derecha y eligió como vicepresidente a Michel Temer, del Partido del Movimiento Democrático Brasileiro (PMDB) que había apoyado la dictadura militar. Posteriormente, el mismo Temer estaría a cargo de dirigir el proceso de destitución contra Rousseff y se convertiría en el siguiente presidente. A menudo se olvida que Cristina Fernández de Kirchner también tuvo un vicepresidente de derecha: Julio Cobos de la Unión Cívica Radical. Cobos también jugó un papel crítico contra Fernández de Kirchner con su voto decisivo en el Senado para derribar la moción para aumentar el impuesto a la exportación de soja en 2007. En Paraguay, Fernando Lugo fue probablemente el político de izquierda que llegó al poder con el menor margen de maniobra. Lugo tuvo que aliarse con el partido de centro-derecha, el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), que controlaba ambas cámaras del Parlamento, además de estar el mismo en minoría en su propia coalición de gobierno.

Por lo tanto, las opciones de políticas que podían implementar los gobiernos de izquierda fueron muy a menudo restringidas desde adentro de sus propias coaliciones políticas. En ninguna parte aquello fue más evidente que en Brasil, donde el PT aceptó ceder el control del

---

10 *Transformismo* es un concepto que Gramsci (1971: 58-59) usa para referirse a la incorporación de líderes y partidos de oposición de izquierda en organizaciones o gobiernos de derecha, o cuando los líderes cambian de un partido a otro sin ninguna coherencia ideológica.

Ministerio de Agricultura al agronegocio (Sauer y Mészáros, en este libro), mientras relegaba activistas campesinos o intelectuales cercanos a ellos al pequeño Ministerio de Desarrollo Agrario. Así, a pesar de haber perdido la presidencia, las fuerzas de derecha no perdieron su acceso al Estado. En muchos casos, mantuvieron una fuerte presencia en el parlamento, la burocracia y el poder judicial, así como en varias regiones de estos países. Además, el imperativo extractivo de los gobiernos de izquierda aseguró que las puertas del palacio presidencial nunca fueran cerradas para ellas.

Sin embargo, las fuerzas de derecha no solo se impusieron desde dentro de los gobiernos, sino que también se reorganizaron rápidamente para enfrentarlos desde afuera cuando fuera necesario. En Venezuela, Brasil, Bolivia y Paraguay, las clases terratenientes reaccionaron con vehemencia ante la amenaza, o la mera posibilidad, de una reforma agraria redistributiva en los primeros años de los gobiernos de izquierda. En Venezuela, a principios de los años dos mil, la oposición llevó a cabo su fracasado golpe de Estado y boicot económico, y presentó la reforma agraria como un ataque a la propiedad privada en general. En Brasil, el año 2003 estuvo marcado por la reemergencia de manifestaciones públicas de la Unión Democrática Ruralista (UDR), organización que defiende a los grandes terratenientes, para oponerse al aumento de ocupaciones de tierras por campesinos sin tierra y trabajadores rurales. A lo largo de los gobiernos del PT, los grandes terratenientes y el agronegocio también continuaron movilizándose en el parlamento desde su “bancada ruralista”, un grupo de presión de alrededor de 200 parlamentarios, creando consultas y comisiones para investigar y criminalizar las actividades de los movimientos campesinos (Sauer y Mészáros, en este libro; Carter, 2015). Por su parte y casi desde un inicio, el gobierno de Evo Morales en Bolivia tuvo que enfrentarse a un movimiento secesionista en los departamentos de la Media Luna, donde la élite terrateniente se enfrentó a los movimientos indígenas y campesinos aliados con Morales (Webber, en este libro). En cambio, terratenientes de Paraguay consideraron necesario derribar al presidente electo Fernando Lugo, a quien consideraban una amenaza para sus intereses al no haber actuado de manera decisiva contra la ocupación de tierra y por haber presentado una moción para introducir un impuesto de exportación de cereales de apenas un seis por ciento (Ezquerro-Cañete y Fogel, en este libro).

#### **DE LA AUTONOMÍA AL CLIENTELISMO, DEL ANTI-NEOLIBERALISMO AL NEODESARROLLISMO**

Como se demostró anteriormente, muchas de las medidas y políticas implementadas por estos gobiernos tuvieron efectos positivos, aunque

limitados, para los campesinos y los agricultores familiares. Sin embargo, los movimientos campesinos no fueron capaces de presionar con éxito a los gobiernos de izquierda para que tomaran medidas más radicales. La debilidad de estos movimientos se vio incrementada por el origen corporativista, o por las tendencias clientelistas, dominantes en los movimientos sociales latinoamericanos. En Brasil, estas características ya estaban bien establecidas cuando Lula llegó a la presidencia: los grandes sindicatos, incluyendo la CONTAG y la CUT-Rural, prefirieron participar en los diferentes tipos de consejos consultivos neo-corporativistas en lugar de movilizar a sus miembros para presionar al Estado. Se puede decir que tanto Correa, Lula, Chávez como Morales fomentaron vínculos clientelistas con la mayoría de las organizaciones sociales, al mismo tiempo que intentaban cooptar a sus líderes. Por su parte, los movimientos campesinos e indígenas, más allá de sus demandas por autonomía, continuaron enfocando sus estrategias en torno al Estado y su diferente grado de aceptación del extractivismo les impidió recrear la unidad de los años noventa. Una vez que estos gobiernos ofrecieron posiciones dentro del Estado a sus dirigentes —a cambio de una limitada participación dentro del proceso político o de elaboración de políticas públicas— mucho de estos movimientos perdieron su capacidad de movilizar sus bases y acabaron a la merced de programas estatales sobre los cuales tuvieron muy poca incidencia. Además, no tenían sus propios modelos de desarrollo autónomo. Fue como si los movimientos esperaban a que el Estado produjera los resultados prometidos y, de no hacerlo, tendrían la capacidad de presionarlo, lo cual no fue el caso. Es más, los movimientos que optaron por enfrentar la agenda extractivista del Estado fueron criminalizados y marginalizados en Bolivia y Ecuador (Bebbington y Bebbington, 2011), así como en Brasil.

En realidad, los partidos políticos de izquierda que llegaron al poder si todavía eran anti-neoliberales en su propaganda, no tenían una alternativa real que ofrecer. Esta es otra razón por la que no podemos hablar de una verdadera crisis de hegemonía del neoliberalismo. Con la excepción quizás de Venezuela donde se intentó algún tipo de agenda socialista de nacionalización, control obrero y democracia participativa además de la soberanía alimentaria, el “buen vivir” y la agroecología, entre otros, no llegaron a cuestionar los pilares de la hegemonía neoliberal. El mercado y el sector privado siguieron siendo privilegiados y la mayoría de las políticas agrarias buscaron acelerar la acumulación de capital para profundizar la integración al mercado. La diferencia notable fue que el Estado asumió un papel más activo en fomentar el crecimiento económico y estimular aun más las exportaciones. También desempeñó un papel clave en la re-

distribución de los recursos frutos de la creciente renta neoextractivista hacia las clases populares. Si bien estos gobiernos no fueron gobiernos estrictamente neoliberales, sus políticas permanecieron firmemente dentro de sus parámetros, transformándolas en lo que preferimos llamar neodesarrollismo.

A diferencia de lo que afirman algunos autores como Grugel y Riggirozzi (2012), estos gobiernos de izquierda no fueron post-neoliberales, si entendemos por ello que buscaban superar (y ser una alternativa) al neoliberalismo (Petras y Veltmeyer, 2017). En nuestra opinión, estos regímenes se caracterizan mejor como neo-desarrollistas. Todos ellos buscaron adoptar una estrategia de desarrollo con el fin de fortalecer el Estado, que se había reducido significativamente durante el período neoliberal, para intervenir más en el mercado, y, en principio, dirigir el proceso de desarrollo mediante una economía más diversificada y una estructura económica tecnológicamente avanzada, así como para fomentar una sociedad socialmente más inclusiva e igualitaria. Algunos gobiernos (re)crearon nuevas empresas estatales, (re)nacionalizaron algunos sectores o revertieron procesos de privatización (Venezuela) o aumentaron sus ingresos, regalías y participación en las industrias extractivas (Bolivia, Ecuador). Pero dichas iniciativas no consiguieron recrear las condiciones vigentes durante la anterior era proteccionista de industrialización por sustitución de importaciones bajo el Estado desarrollista, tal vez con la contradictoria excepción de Venezuela. Uno de los objetivos importantes del neodesarrollismo consistió en elegir el sector y los actores adecuados para luego establecer las condiciones para su éxito en el mercado, bajo la retórica simplista de que es necesario crecer antes de poder redistribuir. En el ámbito de la agricultura, hemos visto que esta visión se ha traducido en el apoyo al agronegocio y la agricultura de exportación, mientras que se desvían parte de los recursos públicos para apoyar a los pequeños productores que tienen la capacidad de integrarse exitosamente en el mercado.

Como ya se ha comentado, si bien estos gobiernos lograron avances significativos en materia de políticas sociales, inclusión social y reducción de la pobreza, no pudieron o no estuvieron la voluntad política de transformar la matriz productiva del país guiándose en el “Buen Vivir” (Ecuador), “Vivir Bien” (Bolivia) o “Socialismo del Siglo XXI” (Venezuela), como algunos políticos de izquierda lo habían propuesto en sus programas de gobierno. La transformación de la estructura productiva de un país requiere el desarrollo de nuevas actividades productivas, en gran parte vinculadas a los sectores industriales y de servicios que generan mayor valor agregado, prometen mayores posibilidades de crecimiento de la productividad y pueden encontrar

un mercado mundial en expansión para sus productos y servicios. El objetivo es diversificar la economía y reducir la dependencia de los productos primarios. En sí, esto no era novedoso ya que había sido propuesto por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) en una serie de publicaciones a finales de los años ochenta y principios de los noventa. Con estas publicaciones, la CEPAL intentó encontrar un espacio de diálogo con el paradigma neoliberal sin abandonar por completo su estructuralismo, por lo que su propuesta de desarrollo fue etiquetada de neo-estructuralista<sup>11</sup>. De hecho, es sorprendente que los gobiernos de izquierda generalmente no reconocieran que sus ideas de desarrollo estuvieran significativamente influenciadas por el neo-estructuralismo. De cierto modo, el neodesarrollismo viene siendo el producto derivado del neo-estructuralismo aunque haga falta en su propuesta básica la transformación productiva que se basó en la exitosa experiencia de desarrollo de Corea del Sur y Taiwán. Los gobiernos de izquierda en cambio, le apostaron a una política neo-extractivista más fácilmente alcanzable, a la cual agregaron algunos elementos neo-estructuralistas para orientar el mercado<sup>12</sup>.

### **BURGUESÍA COLIGADA, NEOLIBERALISMO, ESTADO RENTISTA**

Las reformas neoliberales que se implementan a partir de los años ochenta, y en las que destacan la privatización de la tierra, los incentivos fiscales y créditos al agronegocio, dieron un nuevo impulso a las grandes propiedades agrícolas. En muchos casos, estas reformas contribuyeron a transformar a los “terratenedores tradicionales” en grandes agricultores capitalistas modernos que se insertaron dentro del circuito del capital global. En la mayoría de los casos, el sector social que se creó durante la reforma agraria se estancó y grandes sectores del campesinado no pudieron reproducirse sin los ingresos derivados de empleos temporales o la migración laboral. En la agricultura, el Estado fue reemplazado por el agronegocio nacional y transnacional, por lo que el capital ha extendido su control de la agricultura (por ejemplo, mediante el control de la venta de semillas y otros insumos) y de los mercados de consumo alimentario (por ejemplo, mediante las cadenas de supermercados). La innovación tecnológica y la cer-

---

11 Para un análisis sobre estructuralismo y neo-estructuralismo véase Leiva (2008) y Kay (2017b).

12 Estos comentarios se aplican en menor medida a Brasil, ya que el país estaba industrialmente más avanzado y el Estado conservó varias de sus características desarrollistas durante la fase neoliberal en comparación con los otros países con gobiernos de izquierda.

tificación de la producción benefician a la producción capitalista de gran escala ya que requieren de una significativa inversión de capital y en sistemas complejos administrativos y de gestión. Por lo tanto, el imperativo de organizar la producción mediante altos niveles de explotación y de productividad ha aumentado drásticamente. La financiarización de la agricultura (Visser et al., 2015) también ha logrado avances significativos y una influencia creciente sobre el desarrollo del agro a través de mecanismos financieros como los fondos de inversión, el seguro de cosechas, los fondos de cobertura (*hedge funds*) y los mercados a futuro (*futures*) que especulan sobre los cambios de precios de los cultivos (el caso de la soja es emblemático), y muchos de los cuales se transan en las bolsas bursátiles.

En este contexto, es útil referirse al concepto de “burguesía coligada o fusionada” (Marx 1963), que refiere a una situación que surge cuando los lazos que unen a las diferentes fracciones de la burguesía con los propietarios terrateniente alcanzan niveles que hacen imposible distinguir los unos de los otros. En un estudio pionero y fascinante, Maurice Zeitlin y Richard Ratcliff (1988) aplican y enriquecen el concepto de burguesía coligada de Marx para analizar la naturaleza y estrategias de acumulación de capital de la clase dominante de Chile hasta la década de los sesenta. Los autores concluyen que la clase dominante se conformaba principalmente de las grandes familias terratenientes cuyos integrantes eran además simultáneamente los principales dueños del capital, altos ejecutivos de grandes corporaciones y figuras políticas clave dentro del Estado (parlamento, burocracia, gobierno). También demostraron que los capitalistas chilenos habían, durante muchos años, activamente promovido sus intereses económicos en conjunto con los del capital extranjero mediante la compra de acciones bursátiles en empresas extranjeras que operaban en Chile y su participación directa, o de un familiar, en juntas directivas de las mismas. Zeitlin y Radcliff llamaron a estos mecanismos «los lazos que unen» (1988: 238-239).

En la era del régimen alimentario corporativo globalizado, los lazos entre las diferentes fracciones de las clases dominantes latinoamericanas se han coligado aun más. Como se puede ver en varias contribuciones de este libro, la fusión entre agricultura e industria en la producción agropecuaria, mediante el auge del agronegocio y las plantas de procesamiento, así como por fuera de la producción agrícola propiamente dicho, mediante una unión con el capital comercial (supermercados) y financiero (compañías de seguros, fondos para la inversión, bancos), han contribuido a dar pie a una renovada alianza entre las clases rurales más poderosas y sectores capitalistas. Si bien esta tendencia hacia una creciente fusión intra-clase se da a través de

toda América Latina, sus manifestaciones se presentan de forma muy diferentes de un país a otro. En países donde existe una agricultura capitalista más intensiva, como en Argentina, Brasil y Uruguay, dicha fusión es probablemente mucho más aguda y compleja que en países más pequeños como Ecuador, Nicaragua y Paraguay. En Argentina, el sector de las finanzas creó un nuevo modelo con su “pool de siembra” que profundiza los vínculos entre agricultores capitalistas y el agronegocio más allá de las prácticas convencionales (Lapegna, en este libro). Por lo tanto, el sector de la agricultura representa, una vez más, buenas oportunidades de negocios para el capital y esto ha llevado a una nueva ola de concentración de tierra en muchos países latinoamericanos, a la internacionalización del capital agrario latinoamericano (particularmente brasileño y argentino), a la expansión del agronegocio (nacional de manera independiente o por medio de alianzas y de cooperación con el agronegocio internacional), así como a la multiplicación de proveedores técnicos de servicios agrícolas (Borras et al., 2013b). Esto significa que la agricultura rentable ya no se limita al control de la tierra, sino que también se refiere a la adopción y control de tecnología avanzada, de biotecnología, de sistemas avanzados de gestión para cadenas de valor cada vez más complejas y el uso de un régimen laboral sumamente flexible. Es así como diferentes capitales se unen en complejas redes entrelazadas y el agronegocio amplía su alcance a través del control creciente de las cadenas productivas o de valor de la agricultura. Como lo hemos visto, el agronegocio produce “cadenas entrelazadas”, que unen más firmemente varias formas de capital que van más allá del capital vinculado a la tierra: finanzas, logística de la cadena productiva desde el agricultor hasta el supermercado, infraestructura (como silos), plantas de procesamientos y envasados, servicios para tecnología, semillas biotecnológicas o genéticamente modificadas y nuevas técnicas de riego y cultivo. Por lo tanto, los “vínculos que unen” se han extendido aun más para incluir no solo sectores burgueses, sino también pequeños burgueses, tales como proveedores de servicios especializados (profesionales, contratistas de trabajo, técnicos, expertos en marketing y otros) e incluso hasta sectores del campesinado.

### **NEOLIBERALISMO, RENTISMO Y EL ESTADO**

En términos generales, el rentismo es una práctica que prevalece en el capitalismo contemporáneo y se refiere a una serie de estrategias de control sobre el mercado a través de varios mecanismos como la acumulación basada en un monopolio, o que encausa hacia la adquisición de un cuasi-monopolio u oligopolio (ya sea mediante la propiedad privada sobre recursos económicos o de posiciones o influencias

en el aparato estatal) a través de una empresa (o conjunto de empresas) en un sector o actividad económica. Aunque esta definición no corresponde a la concepción marxista clásica de la lógica de acumulación capitalista —en la cual el capitalismo se distingue por la separación formal de lo económico y lo política y donde la acumulación de capital se encuentra sometida al imperativo de la competencia— las estrategias rentistas pueden ser totalmente coherentes con los *capitalismos realmente existentes*. De hecho, las estrategias de acumulación rentistas se pueden entender como formas mediante las cuales ciertos capitalistas buscan superar, o restringir, la competencia, asegurando el control sobre el mercado a través de influencias políticas. De esta manera, tanto el sector privado como la “clase política” pueden depender, en gran medida, de las estrategias rentistas para su reproducción económica y política y la acumulación de riqueza.

Por lo tanto, argumentamos que combinando los conceptos de burguesía coligada de Marx (Zeitlin y Radcliff, 1988) con la idea de capitalismo rentista inspirada en el concepto de renta de tierra de Marx, podemos entender las características específicas de la agricultura capitalista en América Latina a principios del siglo XXI. Hoy en día, no solo estamos presenciando una era de la financiarización de la economía, incluyendo la agricultura, sino que también estamos presenciando la era de la *rentarización* de la economía. Bajo el neoliberalismo, el poder político y el acceso al Estado se han vuelto determinantes para la estrategia de varios actores capitalistas. En el caso de la agricultura latinoamericana, esta *rentarización* de la agricultura se traduce en las siguientes tres estrategias de acumulación.

En primer lugar, las empresas que conforman el agronegocio pueden extender su influencia e incrementar sus ingresos, tanto por medio de sus vínculos políticos como mediante el mercado. Ello les permite adquirir el control monopólico (u oligopólico) de un sector económico, como la exportación de soja, o al ser otorgado el poder de monopolio de un sector determinado por parte del Estado, como el de los derechos de propiedad intelectual sobre las semillas o fijando precios rentables para los agrocombustibles para los mandatos de mezcla. En segundo lugar, algunas clases (o fracciones de clase) previamente dominantes —especialmente los grandes terratenientes que no pudieron o no quisieron transformarse en grandes productores capitalistas— se alían a grupos capitalistas dominantes. Estos se dedican a extraer renta de la tierra alquilándola a un agronegocio que es capaz de aumentar significativamente el rendimiento de la propiedad terrateniente. Tercero, algunos sectores de las clases rurales subalternas que lograron mantener su acceso a la tierra —es decir, los campesinos medios y ricos— también se han aliado con el agro-

negocio. Es así como los pequeños y medianos productores que se dedican a la agricultura, pero no tienen fondos suficientes —o prefieren no arriesgarse a perder sus tierras— suelen alquilar sus tierras a grandes productores capitalistas, al mismo tiempo que en algunos casos también le venden su fuerza de trabajo. De hecho, la expansión de la producción de soja en Sudamérica está siendo acompañada por la aparición de “pequeños rentistas” que son demasiado pobres para cultivar, pero suficientemente ricos para alquilar.

En resumen, los intereses y el poder de las clases dominantes en el campo, incluso los estratos superiores del campesinado, nunca han estado tan estrechamente vinculados con aquellos de los principales sectores capitalistas de la economía nacional quienes a su vez están integrados a la economía mundial. Esto contrasta claramente con los procesos de precarización, fragmentación, desmovilización e incluso de represión que los campesinos y trabajadores rurales han tenido que enfrentar bajo el neoliberalismo.

### **CONCLUSIÓN: EL FINAL DE UN CICLO**

El más reciente ciclo de los gobiernos de izquierda ha llegado a su fin en América Latina con la derrota de Cristina Fernández de Kirchner en diciembre de 2015 en Argentina, la destitución de Dilma Rousseff en mayo de 2016 en Brasil y la debacle política que prevalece en Venezuela desde la muerte de Hugo Chávez. Los escándalos de corrupción, que implicaron al Partido de los Trabajadores (PT), entre muchos otros partidos, y la ya mencionada destitución de Rousseff, han sido un parteaguas en la historia no solo de Brasil, sino de la izquierda latinoamericana en general. Ello, tanto por el tamaño y la importancia política de Brasil en la región como también por el hecho que los movimientos sociales y partidos brasileños jugaron un papel clave en la renovación de la izquierda latinoamericana durante la era del neoliberalismo a través de foros y coaliciones como La Vía Campesina y el Foro Social Mundial. La caída del PT, y en particular la forma en la que se desmoronó, cierra de forma dramática el último capítulo de movilización popular que se inició a principios de los años ochenta. Este periodo se caracterizó por la emergencia de un nuevo sindicalismo que vio surgir una izquierda democrática, radical y pluralista, preocupada tanto por alcanzar el poder político como por la necesidad de transformar la sociedad en su conjunto y las formas de hacer la política dentro de las organizaciones sociales y políticas. Aunque el PT ya no era la organización de sus orígenes cuando Lula ganó la presidencia en 2003, este legado se mantenía en el trasfondo y el PT aún tenía vínculos importantes con los movimientos sociales. Ello explica, por ejemplo, la adopción de varias medidas de discriminación positiva durante los

gobiernos petistas. Pero ello no impedirá que los militantes y simpatizantes de la izquierda brasileña hagan un balance de los últimos 30 años de lucha con una sensación de decepción y de desesperación, como lo harán ciertamente también sus contrapartes en Argentina, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Venezuela.

Los autores de los diferentes capítulos de este libro han destacado las características específicas de cada país, la peculiar confluencia de intereses entre el Estado y el agronegocio así como las políticas orientada hacia la agricultura de gran escala y la agricultura campesina o familiar. En esta conclusión, hemos resumido los hallazgos, identificado las similitudes y las diferencias entre los casos presentados. Sin embargo, la principal conclusión general es que bajo los gobiernos de izquierda no hubo cambios substanciales en el modelo agrícola latinoamericano. En términos de políticas públicas, los dos elementos más importantes que hicieron falta fueron la implementación de una reforma agraria redistributiva y un programa de reformas para ubicar firmemente a la agricultura campesina y familiar al centro de un modelo de desarrollo agrícola sostenible e igualitario. Puesto que no se hizo una reforma agraria a favor de los campesinos y los trabajadores rurales, la concentración de la tierra, la marginación de los pequeños productores y la súper-explotación de trabajadores rurales no fueron abordados adecuadamente. Las políticas que buscaron apoyar a los pequeños productores acabaron siendo políticas para el campesinado medio y más rico. En lugar de políticas orientadas a productores individuales, se tendría que haber diseñado un plan para reorganizar el sector campesino para generar algún tipo de dinamismo colectivo a través de la creación de cooperativas, redes sociales y agroindustrias amigables con el medio ambiente y apropiadas para los colectivos campesinos. Del mismo modo, la mayoría de las medidas impulsadas para combatir la pobreza simplemente aliviaron, temporalmente, los niveles de pobreza mediante una variedad de subsidios y medidas de apoyo a los ingresos que dependieron de la capacidad y la voluntad de los gobiernos a proporcionarlos.

¿Qué sucederá ahora que el "boom de los commodities" se ha acabado, el Estado no tiene los recursos financieros para fomentar programas de transferencias monetarias condicionadas, y los millones de campesinos y trabajadores rurales pobres no tienen acceso a tierra para producir, aunque sea para el auto-consumo? La caída de la demanda por materias primas en el mercado mundial tiene por efecto de exponer tanto la inestabilidad como la falta de pilares sólidas desde donde reconstruir las bases de un nuevo modelo productivo. Por lo tanto, el error más importante de los gobiernos de izquierda fue de apostarle al agronegocio y al extractivismo para permanecer en el

poder a través del rentismo. La próxima reestructuración económica tendrá por efecto de re-articular a los diferentes intereses de clase dentro del campesinado y reforzará el dominio del agronegocio sobre la economía y sociedad rural lo que posiblemente puede desatar nuevas movilizaciones en el campo.

### **LECCIONES PARA LA IZQUIERDA: ENFRENTAR EL ESPECTRO DEL RENTISMO Y DEL NEO-POPULISMO**

Estos gobiernos de izquierda tuvieron la buena fortuna de estar en el poder durante un largo periodo marcado por altos precios de las materias primas, lo que los hizo depender de ello para mantenerse en el poder haciéndolos caer en lo que llamamos un “rentismo estatista social”. Fue electoralmente más fácil y políticamente mucho menos peligroso aprovechar dicha coyuntura en vez de sentar las bases de un nuevo modelo agrícola sostenible siguiendo los principios detrás del “buen vivir” y de la soberanía alimentaria. El principal desafío agrario al que se enfrentó la izquierda latinoamericana en esta última década —desde los partidos hasta los movimientos sociales— fue el de tener que implementar su proyecto político desde un Estado capitalista rentista insertado dentro de un mercado agrícola controlado por el agronegocio. Por lo tanto, las formas en que los diferentes gobiernos y partidos políticos han abordado este desafío, así como las alianzas de clase que eligieron, han sido fundamentales en determinar las trayectorias políticas adoptadas por cada país. Se podría decir que estas trayectorias van desde una clásica trayectoria populista (Argentina) hasta una igualmente clásica trayectoria oligárquica (Paraguay), con todo tipo de matices neo-populistas entre medio: un populismo neo-desarrollista (Ecuador), un populismo desarrollista sub-imperialista (Brasil), un rentismo político patrimonial (Nicaragua) y un populismo neo-nacionalista modernizador (Bolivia). El término neo-populismo es probablemente el más apropiado aquí porque los gobiernos de izquierda se mantuvieron firmemente dentro del ámbito de la política “nacional-populista” latinoamericano, que siempre ha marcado una tensión dentro las clases populares, entre el corporativismo y la auto-organización o la autonomía.

La lección política en todo esto es que, en cierto sentido, la izquierda latinoamericana —incluso en los casos en que los movimientos sociales jugaron un papel clave en el desafío del neoliberalismo como en Bolivia, Ecuador, Argentina y Brasil— era mucho más débil de lo que argumentaban la mayoría de los analistas. Por su parte, las clases populares no contaron con la autonomía y el nivel de conciencia de clase que muchos le atribuyeron. Las fuerzas de derecha se mostraron mucho más fuertes que lo que estimaron varios intelectua-

les de izquierda y, aunque la hegemonía neoliberal se debilitó, nunca estuvo en crisis. En este caso vale resaltar que los académicos que consideran que la lucha por la autonomía es una estrategia política viable (Zibechi, 2010; Escobar, 2010; Vergara-Camus, 2014) probablemente se equivocaron al analizar la coyuntura. En cuanto a analistas marxistas más convencionales tampoco les fue mucho mejor al pronosticar el futuro de los gobiernos de izquierda en la región puesto que el acceso al Estado no terminó dando resultados más concretos que la construcción de autonomía desde abajo y fuera del Estado, tal como argumentaban algunos autores como Atilio Borón (2012).

Algunos autores (entre ellos Webber y Lapegna, en este libro) han recurrido al concepto de Gramsci de la “revolución pasiva” para describir los resultados de los gobiernos de izquierda caracterizados por una compleja combinación de reformas y cambios. Siguiendo al comunista italiano, podríamos añadir que esta falta de estrategia de largo plazo fue el resultado de las propias decisiones estratégicas de la izquierda latinoamericana. Esta intercambió la “guerra de posición” (hegemonía dentro de la sociedad civil) por una “guerra de maniobra” (mediante el acceso y el control de las instituciones estatales), sin realmente haber ganado adecuadamente la “guerra de posición” o sin pensar que era necesario de continuar llevando a cabo la lucha en ambos frentes.

Este enfoque estratégico para acceder al poder estatal por parte de la mayoría de los partidos de la izquierda latinoamericana reveló su falta de estrategia a largo plazo y su incapacidad para entender la importancia del carácter rentista del Estado —en gran medida todavía estaba en manos de fuerzas conservadoras— así como el control de los mercados por el agronegocio. No tenían, por ejemplo, un plan para reconstruir gradualmente una economía campesina que creara un espacio dentro de una agricultura dominada por el agronegocio. Tampoco tenían una idea clara de los tipos de reformas o de políticas que se requerían para empoderar y promover a los productores campesinos o los agricultores familiares, y menos pensado en una secuencia en la que se tenían que implementar dichas reformas. Finalmente, toda hegemonía de clase, o agenda de transformación social, requiere construir nuevas relaciones sociales de producción, o sea nuevas formas de organizar la producción, nuevas formas de intercambios y nuevas formas de relaciones de propiedad. Este es probablemente donde los gobiernos de izquierda de los años dos mil fracasaron de manera más rotunda. Absolutamente nada de este tipo fue intentado.

En realidad, lo que estos casos demuestran es que los movimientos y partidos de izquierda contemporáneos no han reflexionado sobre la posibilidad, o la necesidad, de establecer nuevas formas sociales dentro de la sociedad civil como un elemento importante de cualquier

estrategia política de largo plazo. La creencia de que, de una manera u otra, el poder se concentra en el Estado todavía domina el pensamiento de los sectores más importantes de la izquierda latinoamericana. El ejemplo más trágico de esto se encuentra en la larga marcha del PT brasileño hacia la “respetabilidad electoral”. En los 30 años que separan su creación de su victoria electoral —en la elección presidencial de 2003— el PT abandonó todo su pensamiento original con respecto a la democracia partidaria interna, los procesos participativos y el control de los trabajadores de sus lugares de trabajo. De una campaña electoral a la otra, el PT se convirtió cada vez más en un típico partido populista clientelista y cuando llegó el momento de llamar a “las masas” para apoyarle contra el golpe, sus bases militantes ya no estaban allí (o no en las cantidades requeridas). En lugar de utilizar su acceso parcial al Estado para construir una ciudadanía activa y politizada para apoyarle, el propio PT contribuyó a convertirla en una red clientelista. Se debe reconocer sin embargo que los gobiernos petista incluyeron el mayor número de procesos participativos en la historia de Brasil. Sin embargo, muchos de estos fueron órganos consultivos y no llegaron a influir significativamente la formulación de políticas públicas, dominados por los acuerdos entre camarillas políticas.

¿Cuál debería ser el camino a seguir? Nadie lo sabe realmente. Pero un componente esencial para la regeneración de los movimientos campesinos tiene que ser el fortalecimiento de la organización de campesinos y trabajadores rurales, así como la construcción de alianzas amplias de clase dentro de los sectores subalternos rurales y urbanos. Otro componente será la reinención de los partidos de izquierda de clase que debe incluir mecanismos —tales como la limitación y revocación de mandatos, liderazgos rotativos y colectivos— que eviten la apropiación del partido por políticos profesionales y el desarrollo de prácticas clientelistas. A la luz de las lecciones que nos demuestran los casos analizados en este libro, en un contexto donde la población rural está disminuyendo, la agricultura está cada vez más controlada por el agronegocio y la clase dominante es ahora una nueva burguesía coligada, se puede decir que reinventarse no será una tarea fácil, sobre todo para los movimientos rurales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A. 2013 “Extractivism y neoextractivism: two sides of the same curse” en Lang, M. y Mokrani, D. (eds.) *Beyond Development: Alternative Visions from Latin America* (Amsterdam: Transnational Institute, TNI).
- Bebbington, A. y Bebbington, D. H. 2011 “Andean Avatar: post-neoliberal y neoliberal strategies for securing the unobtainable” en *New Political Economy*, 16 (1).
- Berry, A.; Kay, C.; Martínez Valle, L. y North, L. 2014 *La Concentración de la Tierra: Un Problema Prioritario en el Ecuador Contemporáneo* (Quito: Ediciones Abya-Yala).
- Borón, A. 2012 “Strategy and Tactics in Popular Struggles in Latin America” en Panitch, L.; Albo, G. y Chibber, V. (eds.) *Socialist Register 2013. The Question of Strategy* (Londres: Merlin Press).
- Borras Jr., S. M.; Franco, J. C.; Kay, C. y Spoor, M. 2013 “El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe: análisis desde una perspectiva internacional amplia” en Soto Baquero, F. y Gómez, S. (eds.) *Reflexiones sobre la concentración y extranjerización de la tierra en América Latina y el Caribe* (Roma / Santiago: FAO).
- Borras Jr., S. M.; Franco, J.; Isakson, R.; Levidow L. y Vervest, P. 2016 “The rise of flex crops y commodities: implications for research” en *The Journal of Peasant Studies*, 43 (1).
- Borras Jr., S. M.; Kay, C.; Gómez, S. y Wilkinson, J. 2013 “Acaparamiento de tierras y acumulación capitalista: aspectos clave en América Latina” en *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, N° 38.
- Bretón Solo de Zaldívar, V. 2013 “Etnicidad, desarrollo y ‘Buen Vivir’: Reflexiones críticas en perspectiva histórica” en *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 95.
- Bretón Solo de Zaldívar, V. 2015 “Tempest in the Andes? Part 2: Peasant Organization and Development Agencies in Cotopaxi (Ecuador)” en *Journal of Agrarian Change*, 15 (2).
- Burchardt, H.-J. y Dietz, K. 2014 “(Neo-)extractivism — A new challenge for development theory from Latin America” en *Third World Quarterly*, 35 (3).
- Carter, M. 2015 “Epilogue. Broken Promise: The Land Reform Debacle under the PT Governments” en Carter, M. (ed.) *Challenging Social Inequality. The Landless Workers Movement and Agrarian Reform in Brazil* (Durham: Duke University Press).
- CEPAL 2016 *Panorama Social de América Latina 2015* (Santiago: CEPAL)

- CEPAL, FAO e IICA 2015 *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: Una mirada hacia América Latina y el Caribe 2015-2016* (San José: IICA).
- Colque, G.; Tinta, E. y Sanjinés, E. 2016 *Segunda Reforma Agraria: Una historia que incomoda* (La Paz: TIERRA).
- CONAB 2016 “Séries Históricas de Área Plantada, Produtividade e Produção, Relativas às Safras 1976/77 a 2015/16 de Grãos” en <<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1252&t=2>>.
- Correia, J. E. 2017 “Soy states: resource politics, violent environmentalism and soybean territorialisation in Paraguay” en *The Journal of Peasant Studies*, 44. Disponible en <<http://dx.doi.org/10.1080/03066150.2017.1384726>>.
- Cypher, J. M. 2010 “South America’s commodities boom: developmental opportunity or path dependent reversion?” en *Canadian Journal of Development Studies*, 30 (3-4).
- Deere, C. D. 2005 “The feminization of agriculture? Economic restructuring in rural Latin America” en *Occasional Paper* (Ginevra: UNRISD) 1.
- Edelman, M. y Borrás Jr., S. M. 2016 *Political Dynamics of Transnational Agrarian Movements* (Rugby: Practical Action Publishing).
- Enríquez, L. J. y Newman, S. J. 2016 “The conflicted state and agrarian transformation in pink tide Venezuela” en *Journal of Agrarian Change*, 16 (4).
- Escobar, A. 2010 “Latin America at a Crossroads. Alternative Modernizations, post-liberalism, or post-development?” en *Cultural Studies*, 24 (1).
- Ezquerro-Cañete, A. 2016 “Poisoned, Dispossessed and Excluded: A Critique of the Neoliberal Soy Regime in Paraguay” en *Journal of Agrarian Change*, 16 (4).
- Farah, T. 2015 “Concentração de terra cresce no país” en *O Globo*, 9 de enero. Disponible en <<http://oglobo.globo.com/brasil/concentracao-de-terra-cresce-latifundios-equivalem-quase-tres-estados-de-sergipe-15004053>>.
- Ferreira, B. 2014 “Reforma Agraria: Assentamentos Rurais e Asegurança Alimentar” en *Revista Política Social e Desenvolvimento*, 10. Disponible en <<https://revistaPoliticasoaledesenvolvimento.files.wordpress.com/2014/12/revista-polc3adtica-social-e-desenvolvimento-10.pdf>>.
- Gómez, S. (ed.) 2004 *The Land Market in Latin America and the Caribbean: Concentration and Foreignization* (Santiago: FAO).

- Goodwin, G. 2017 “The quest to bring land under social and political control: land reform struggles of the past and present in Ecuador” en *Journal of Agrarian Change*, 17 (3).
- Gramsci, A. 1971 *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci* (Londres: Lawrence and Wishart).
- Graziano da Silva, J. 1981 *Modernização Dolorosa: Estrutura Agrária, Fronteira Agrícola e Trabalhadores Rurais no Brasil* (Rio de Janeiro: Zahar Editores).
- Grugel, J. y Riggirozzi, P. 2012 “Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding y Reclaiming the State after the Crisis” en *Development and Change*, 43 (1).
- Gudynas, E. 2015 *Extractivismos: Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza* (Cochabamba: CEDIB).
- Hale, C. 2005 “Neoliberal Multiculturalism: The Remaking of Cultural Rights and Racial Dominance in Central America” en *Polar (Political and Legal Anthropology Review)* 28 (1).
- Hale, C. y Millamán, R. 2004 “Rethinking indigenous politics in the era of the ‘indio permitido’” en *NACLA Report on the Americas*, 38 (2).
- Henderson, T. 2018 “The class dynamics of food sovereignty in Mexico y Ecuador” en *Journal of Agrarian Change*, 18 (1).
- Hopewell, K. 2017 “A changing role for agriculture in global political economy? Brazil’s emergence as an agropower” en Margulis, M. E. (ed.) *The Global Political Economy of Raúl Prebisch* (Londres: Routledge).
- Jenkins, R. 2011 “The ‘China effect’ on commodity prices and Latin American export earnings” en *CEPAL Review*, 103.
- Kay, C. 2017a “Contemporary dynamics of agrarian change” en Veltmeyer, H. y Bowles, P. (eds.) *The Essential Guide to Critical Development Studies* (Londres: Routledge).
- Kay, C. 2017b “Development theory: The Latin American pivot” en Veltmeyer, H. y Bowles, P. (eds.) *The Essential Guide to Critical Development Studies* (Londres: Routledge).
- Kay, C. y Urioste, M. 2007 “Bolivia’s unfinished agrarian reform: rural poverty y development policies” en Akram-Lodhi, H.; Borras Jr., S. y Kay, C. (eds.) *Land, Poverty and Livelihoods in an Era of Globalization* (Londres: Routledge).
- Lapegna, P. 2015 “Popular Demobilization, Agribusiness Mobilization, and the Agrarian Boom in Post-Neoliberal Argentina” en *Journal of World-System Research*, 21 (1).

- Leiva, F. I. 2008 *Latin American Neostructuralism: The Contradictions of Post-Neoliberal Development* (Minneapolis: University of Minnesota Press).
- Mançano Fernandes, B.; Welch, C. A. y Gonçalves, E. C. 2010 “Agrofuel policies in Brazil: paradigmatic y territorial disputes” en *The Journal of Peasant Studies*, 37 (4).
- Martínez Sastre, J. 2015 *El Paraíso en venta. Desarrollo, etnicidad y ambientalismo en la frontera sur del Yasuní (Amazonía Ecuatoriana)* (Quito: Ediciones Abya-Yala).
- Marx, K. 1963 (1854) *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte* (Nueva York: International Publishers).
- McKay, B. 2017 *The Politics of Control: New Dynamics of Agrarian Change in Bolivia's Soy Complex* (La Haya: International Institute of Social Studies, Erasmus University Rotterdam).
- McKay, B. 2018 “The politics of agrarian change in Bolivia's soy complex” en *Journal of Agrarian Change*, 18 (2).
- McMichael, P. 2008 “Agro-fuels, food security, and the metabolic rift” en *Kurswechsel*, 3.
- Morais, L. y Saad-Filho A. 2005 “Lula and the Continuity of Neoliberalism in Brazil: Strategic Choice, Economic Imperative or Political Schizophrenia?” en *Historical Materialism*, 13 (1).
- Morais, L. y Saad-Filho, A. 2011 “Brazil beyond Lula: Forging Ahead or Pausing for Breath?” en *Latin American Perspectives*, 38 (2).
- Nehring, R. y McKay, B. 2013 *Scaling up Local Development Initiatives: Brazil's Food Acquisition Programme* (Brasilia: UNDP).
- Petras, P. y Veltmeyer, H. 2017 *The Class Struggle in Latin America: Making History Today* (Londres: Routledge).
- Postero, N. 2005 “Indigenous Response to Neoliberalism. A Look at the Bolivian Uprising of 2003” en *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, 28 (1).
- Sauer, S. y Leite, S. P. 2012 “Agrarian structure, foreign investment in land and land prices in Brazil” en *The Journal of Peasant Studies*, 39 (3-4).
- Schneider, S.; Thies, V. F.; Grisa, C. y Belik, W. 2016 “Potential of Public Purchases as Markets for Family Farming” en Barling, D. (ed.) *Advances in Food Security y Sustainability* (Burlington: Academic Press) 1.
- Silveira, F. G.; Arruda, P.; Vieira, I.; Battestin, S.; Campos A. E. y Silva, W. 2016 *Public Policies for Rural Development and Combating Poverty in Rural Areas* (Brasilia: UNDP).

- Vázquez, J. 2016 “Evolución de subsectores Agroexportadores” en Palau, M. (ed.) *Con la soja al cuello 2016: Informe sobre agronegocios en Paraguay* (Asunción: BASE Investigaciones Sociales).
- Veltmeyer, H. y Petras, J. 2014 *The New Extractivism: A Post-neoliberal Development Model or Imperialism of the Twenty-first Century?* (Londres: Zed Books).
- Vergara-Camus, L. 2014 *Land and Freedom. The MST, the Zapatistas y Peasant Alternatives to Neoliberalism* (Londres: Zed Books).
- Visser, O.; Clapp, J. e Isakson, S. R. 2015 “Introduction to a symposium on global finance and the agri-food sector: risk and regulation” en *Journal of Agrarian Change*, 15 (4).
- Webber, J. 2011 *From Rebellion to Reform in Bolivia: Class Struggle, Indigenous Liberation and the Politics of Evo Morales* (Chicago: Haymarket Books).
- Zeitlin, M. y Ratcliff, R. E. 1988 *Landlords and Capitalists. The Dominant Class of Chile* (Princeton: Princeton University Press).
- Zibechi, R. 2010 *Dispersing Power. Social Movements as Anti-State Forces* (Chico, CA: AK Press).



## **SOBRE LOS AUTORES**

### **CARMEN DIANA DEERE**

Profesora Distinguida Emérita de Estudios Latinoamericanos y Economía Agrícola, Universidad de la Florida, y Profesora Emérita Honoraria, FLACSO-Ecuador. Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad de la Florida, Gainesville, Estados Unidos.

### **ARTURO EZQUERRO-CAÑETE**

Candidato a Doctor en Estudios del Desarrollo Internacional por Saint Mary's University, Canadá, y estudiante del Doctorado en Estudios del Desarrollo en la Universidad Autónoma de Zacatecas, México.

### **RAMÓN FOGEL**

Realizó estudios de Master en Ciencias Políticas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, en Chile, y se graduó como Philosophy Doctor en Sociología en la Universidad de Kansas, Estados Unidos, y como Doctor en Ciencias Sociales en la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay. Es Investigador del Centro de Estudios Rurales (CERI), Paraguay.

### **THOMAS F. PURCELL**

Profesor Senior del Departamento de Política y Relaciones Internacionales de la Leeds Beckett University, Reino Unido.

**PABLO LAPEGNA**

Profesor del Departamento de Sociología e Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Universidad de Georgia, Estados Unidos.

**JEFFERY R. WEBBER**

Profesor e Investigador de la School of Politics and International Relations, Queen Mary University of London, Inglaterra.

**PATRICK CLARK**

Candidato a Doctorado en Economía Política, Department of Political Science, Carleton University, Canadá.

**DIEGO PIÑEIRO**

Profesor Titular del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

**JOAQUÍN CARDEILLAC**

Licenciado, Magíster y Doctor en Sociología (Universidad de la República, Uruguay). Profesor Adjunto del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República, Uruguay).

**EDUARDO BAUMEISTER**

Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Nijmegen, Holanda y Magíster en Sociología Rural, Comité Latinoamericano de Ciencias Sociales y Universidad de Costa Rica. Obtuvo su título de grado como Licenciado en Sociología en la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Se desempeña como miembro del Consejo Consultivo e Investigador Asociado de INCEDES (Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y del Desarrollo).

**SALVADOR MARTÍ I PUIG**

Profesor Titular de la Universidad de Girona, miembro honorífico del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca y del Centro de Relaciones Internacionales de Barcelona CIDOB. Es Doctor en Ciencia Política y de la Administración (Universitat Autònoma de Barcelona).

**SÉRGIO SAUER**

Profesor del programa de Posgrado en Medioambiente y Desarrollo Rural (MADER) de la Universidad de Brasília (UnB), Brasil.

**GEORGE MÉSZÁROS**

Profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad de Warwick, Reino Unido.

## **SOBRE LOS COORDINADORES**

### **LEANDRO VERGARA-CAMUS**

Profesor en el Department of Development Studies, School of Oriental and African Studies, University of London, Inglaterra.

### **CRISTÓBAL KAY**

Profesor emérito en el International Institute of Social Studies, Erasmus University Rotterdam, La Haya, Países Bajos; Professorial Research Associate en el Department of Development Studies, School of Oriental and African Studies, University of London, Inglaterra; y Profesor Emérito Honorario en FLACSO Sede Ecuador, Quito, Ecuador.



Este libro analiza las políticas agrarias de los gobiernos de izquierda de las primeras décadas del siglo XXI. Desde una perspectiva de economía política agraria crítica se hace un balance de los logros, las limitaciones y las contradicciones de este periodo. En la coyuntura actual de reflujo y crisis de estas experiencias, este libro ofrece reflexiones acerca de cómo los gobiernos de izquierda y los movimientos rurales lidiaron con el poder del agronegocio, las demandas de los diferentes sectores campesinos, la naturaleza del estado y las fluctuantes correlaciones de fuerzas sociales.

Patrocinado por



Asdi

Agencia Sueca  
de Desarrollo Internacional



Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

CLACSO

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

ISBN 978-987-722-335-4



9 789877 223354