
Notas y ensayos bibliográficos

Cuestión agraria y gobiernos de izquierda

Roxana Albanesi¹

La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en América Latina. Campesinos, agronegocio y neodesarrollismo

Coordinación general: Cristóbal Kay y Leandro Vergara-Camus

Autores: 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

En http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20180608115610/La_cuestion_agraria.pdf CLACSO, 2018

El libro aborda la cuestión agraria en la mayoría de los países latinoamericanos comprendidos en la llamada “marea rosa” a comienzos de siglo (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay, Perú, Ecuador, Venezuela, Cuba, Nicaragua y El Salvador) e incluye una visión comparativa de estos procesos. Sus autores buscan analizar los logros, las limitaciones y las contradicciones de las políticas agrarias bajo estos gobiernos, ofreciendo un análisis crítico de los procesos de cambio desde la economía política agraria.

Está organizado en 12 apartados que incluyen la presentación, la introducción y reflexiones teóricas, así como un corolario final de los coordinadores generales Cristóbal Kay y Leandro Vergara-Camus. Siendo los nueve capítulos restantes de autores de nacionalidades diferentes cuya formación y desempeño profesional excede a los países de la región.

Los artículos analizan diversos aspectos de la cuestión agraria de gobiernos surgidos a través de victorias electorales de partidos o políticos de izquierda apoyados política y electoralmente, en varios países, por movimientos campesinos ubicados en la vanguardia de la resistencia al neoliberalismo. La mayoría de estos partidos o coaliciones gubernamentales prometieron reformas sustanciales en las políticas agrarias. Los coordinadores del libro argumentan que “la mayoría de ellos no han

¹ Docente e investigadora del Grupo de Estudios Agrarios de la Facultad de Ciencias Agrarias. Universidad Nacional de Rosario

tenido la capacidad o voluntad de alterar el modelo de desarrollo rural heredado del proceso de mundialización neoliberal” (pág. 17) permaneciendo los altos niveles de desigualdad socio-económica y -pese a los discursos públicos- han sido escasas las políticas orientadas a la seguridad alimentaria y al Buen Vivir. A pesar de que la mayoría de estos gobiernos implementó políticas y aplicó fondos para la agricultura familiar, indígena y campesina.

Estas cuestiones se entrelazan con las problemáticas empíricas y también teóricas de las configuraciones de clases, la noción de Estado y, con renovado impulso, se vuelve a destacar la importancia de utilizar la categoría renta para el análisis de la cuestión agraria, asociada a la obtención de ingresos extraordinarios en la etapa basados en la explotación de bienes naturales.

Para la realización de esta reseña tomamos como base algunos de los interrogantes planteados en la Introducción. Ellos serán el hilo que permita presentar brevemente los análisis de los autores: ¿Existió falta de voluntad o de capacidad, del Estado para aplicar las medidas requeridas para alterar el modelo de desarrollo rural preexistente? ¿Hasta qué punto los gobiernos apoyaron a la agricultura capitalista de gran escala y hasta qué punto apoyaron la pequeña agricultura familiar y campesina y a los *trabajadores rurales*? ¿Establecieron una continuidad o una ruptura con los gobiernos anteriores en este punto? ¿Cuáles fueron las respuestas del campesinado?

En “El derecho de la mujer a la tierra, los movimientos sociales rurales y el estado en las reformas agrarias latinoamericanas del siglo XXI” Carmen Diana Deere Analiza hasta qué punto las reformas agrarias y -dentro de ellas- la demanda de igualdad de género se incorporaron e implementaron en Brasil, Bolivia, Ecuador y Venezuela, cuyos gobiernos contaron (al menos inicialmente) con el apoyo de organizaciones campesinas.

En los cuatro países llegaron al poder gobiernos que prometieron reformas agrarias profundas e integrales, pero su alcance fue diverso. El logro común fue la regularización de la tenencia de la tierra. Las reformas redistributivas tuvieron más alcance en Brasil y Venezuela, que en Bolivia y mucho menos en Ecuador.

En Brasil y Bolivia, donde las organizaciones campesinas tuvieron injerencia en la llegada al poder y participaron en él, el alcance de las reformas agrarias fue limitado dado que se intentaba conciliar ese proceso con el aumento de exportaciones primarias que también fueron consideradas estratégicas.

En cambio, en la reforma agraria de Venezuela, la debilidad de las organizaciones campesinas hizo que no fueran actores importantes en ella. En Ecuador los esfuerzos de las organizaciones agrarias se reflejaron en la Constitución de 2008 que prohibió el latifundio y otras disposiciones que postularon un papel activo del Estado en el acceso y uso de la tierra.

Deere realiza una semblanza sobre los alcances de las reformas agrarias pero el eje de su análisis es investigar hasta qué punto la demanda de la igualdad de género se incorporó e implementó en las reformas agrarias, estudiando el acceso formal y real de las mujeres a la tierra.

Señala que en los cuatro países se fortaleció el derecho formal de la mujer a la tierra. Pero en Brasil y Bolivia, la presencia de organizaciones de mujeres rurales fuertes

y relativamente autónomas, permitieron mayores avances constitucionales y legislativos. Mientras que, en Venezuela y Ecuador la voz de las mujeres rurales estuvo bastante ausente en el proceso y los resultados fueron menos tangibles.

La reforma del Brasil de Lula fue la que obtuvo mayores logros en torno a los derechos efectivos de la mujer a la tierra en los asentamientos de reforma agraria.

La reforma en Bolivia benefició a las mujeres a través de la titulación conjunta a parejas. La presión política de movimientos feministas (urbanos y/o rurales) planteando la distribución equitativa de la tierra operó fuertemente mientras que -en situaciones de propiedad colectiva- cuando la comunidad participó en la distribución se reprodujeron formas tradicionales patriarcales.

En Venezuela la reforma agraria no contó con la participación de organizaciones campesinas y la falta de investigaciones asociadas a la participación de la mujer no permite dar cuenta del proceso. Quizás, esta ausencia confirma la debilidad de los movimientos feministas.

En Ecuador no emergió un movimiento de mujeres fuerte y autónomo, pese a ello, el gobierno de Correa buscó aplicar las medidas de equidad de género previstas en su Constitución.

Volviendo a las preguntas iniciales, en todos los casos estos Estados manifestaron formalmente voluntad de realizar una reforma agraria y -dentro de ella- de reconocer los derechos de las mujeres a la tierra. Pero los alcances reales de las reformas fueron diversos y limitados, asociado a la posibilidad o la decisión de alterar los modelos socioeconómicos agrarios preexistentes.

La reforma agraria y del reconocimiento a la tierra de los campesinos -y dentro de este universo especialmente de las mujeres- encuentra su propio cuello de botella en la necesidad de estos gobiernos de generar divisas y de no poder superar su condición de exportadores primarios para hacerlo. Los modelos extractivos se asocian especialmente con la gran escala y la incorporación de capital, circunstancias muy alejadas de la pequeña producción familiar.

Sin embargo, demuestra que las diferentes presiones de los movimientos hacia los gobiernos (aun formando parte de una alianza inicial) permitieron incidencias muy diferentes en cada caso.

Continuando con la cuestión de la reforma agraria Arturo Ezquerro-Cañete y Ramón Fogel en "Un golpe anunciado: Fernando Lugo y la promesa perdida de la reforma agraria en Paraguay" presentan el intento de cambio agrario en el Paraguay y, en particular, el estancamiento de la reforma agraria bajo el efímero gobierno de Lugo (2008-2012). Para ello jerarquizan el análisis de la relación entre clase y poder, en un país donde el acceso a la tierra y al poder se encuentran indisolublemente unidos.

Presentan la heterogénea alianza política que llevó a Lugo a la presidencia, el estado de atomización del movimiento campesino y las características de la estructura social agraria del Paraguay.

Las características de la estructura social agraria paraguaya, hablan por sí solas sobre el golpe y el fracaso "anunciado" de la reforma.

La distribución de tierras en Paraguay es considerada una de las más desiguales del planeta, a esto se suma la inseguridad de tenencia dominante (es decir, la ausencia

de derechos de propiedad bien definidos). La concentración de la tierra es presentada como un proceso ininterrumpido desde el siglo XIX con un Estado protector de la élite que no buscó estrategias para el desarrollo económico y social del país, donde el poder político dio acceso a la propiedad a la oligarquía rural.

La producción de alimentos y de algodón fue llevado a cabo tradicionalmente por cientos de miles de pequeñas fincas de menos de una hectárea. Desde los 90 la producción de soja desplazó al algodón y el complejo agroindustrial transnacional de la soja se convirtió en el sector más importante de la economía paraguaya generando un capitalismo agroextractivista.

La expansión territorial del agronegocio sojero sobre superficies apropiadas ilegalmente generó tensiones en los movimientos campesinos quienes realizaron ocupaciones a la espera de su reconocimiento. El gobierno, anunció una reforma redistributiva aunque no logró siquiera detener las transferencias de tierras

Los conflictos por tierras en el distrito de Ñacunday y el Departamento de Canindeyú que culminaron con la muerte de ocupantes y policías evidenciaron las limitaciones políticas y económicas de Lugo para promulgar la reforma de la tierra que había prometido y finalmente, fue destituido en un juicio sin ninguna evidencia.

Así, en el análisis del caso paraguayo se evidencia la consolidación de la “apropiación política constituida” de grandes extensiones de tierra en manos de una oligarquía históricamente consolidada y asociada al agro-negocio en la etapa neoliberal. Frente a esta condición, la débil alianza política liderada por Lugo y el combativo pero atomizado movimiento campesino, no pudieron alterar el modelo agrario vigente. Las políticas no fueron suficientes frente a un Estado con poca autonomía, subordinado a los intereses de la oligarquía.

Con el eje puesto en la cuestión de la renta Thomas Purcell en su artículo “La economía política del capitalismo rentista y los límites de la transformación agraria en Venezuela” realiza una presentación de la situación agraria venezolana. Busca instalar grandes preguntas existentes en torno a la fase que él define como “probablemente terminal” del modelo bolivariano de transformación agraria. En su trabajo triangula la renta petrolera con consumo y producción agropecuaria a través de las políticas estatales de control de cambios y de precios.

A comienzos del siglo pasado la incidencia de grandes depósitos de petróleo acabó con el país agrario y dio lugar a una agricultura débil y a una gran dependencia de la importación de alimentos. Desde entonces Venezuela hizo uso de la renta para subsidiar al sector agrícola promoviendo su desarrollo y para la importación de alimentos.

Cuando Chávez llegó al poder el sistema de procesamiento y distribución de alimentos estaba caracterizado por monopolios privados, 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 gran escala intensivas en el uso de capital.

Con una estructura social agraria polarizada entre terratenientes que controlaban el 74% de la tierra y campesinos y también con presencia de una agricultura capitalizada “moderna” (fruto de un proceso de colonización a mediados del siglo pasado) Venezuela llevó adelante reformas agrarias.

La Ley de Tierras del 2001 creó cooperativas con tierras expropiadas a latifundios, pero esto no significó aumentos considerables en la superficie cultivada y la demanda de alimentos sobrepasó los logros. El Estado continuó en esta dirección con la creación de grandes fincas con economía de escala. Buscó la modernización del sector privado y profundizó un modelo socialista intensificando las expropiaciones y creando grandes fincas como Unidades de Producción Socialistas.

Pero estos esfuerzos no lograron transformar profundamente el agro venezolano. Por otra parte, al igual que Carmen Diana Deere el autor plantea que la debilidad de las organizaciones campesinas hizo que no fueran actores importantes de la reforma. De esta manera, las políticas agrarias se formulan desde el Estado, desde arriba, sin demandas y participaciones importantes.

El autor nos señala que el control de cambios y el de precios se transformaron en permanentes en la política económica venezolana para encauzar rentas petroleras hacia el consumo. Se justificaron masivas importaciones en nombre de la "seguridad alimentaria" que ocultaron manipulaciones de cambios que enriquecía a burguesías domésticas y funcionarios del Estado, quienes sacaron provechos de los precios divergentes de una misma mercadería. Este proceso no fue privilegio de los actores estatales, las clases populares resistieron la hiperinflación y el deterior del salario también con el "bachaqueo". Los intentos para eliminar el rol especulativo de los intermediarios fueron afectados por la falta de control y la corrupción.

Las formas de reproducción del capitalismo rentista llevó a la insuficiencia alimentaria venezolana pese a los esfuerzos realizados por el Estado para modificar el modelo de desarrollo agrario preexistente.

En una detallada explicación enlaza las consecuencias del capitalismo rentista en la producción agraria y afirma que las distintas iniciativas gubernamentales de soberanía y especialmente seguridad alimentaria fueron incapaces de crear formas de producción alternativas. Y ciertamente, su investigación cumple con el objetivo de abrir nuevos interrogantes y nuevas búsquedas.

¿Cuánta transformación agraria hacia la soberanía y la seguridad alimentaria será posible en un país hiperurbanizado y alejado desde hace casi un siglo de las pautas productivas y culturales agrarias?

¿Hasta qué punto y de qué manera se apoyó a la pequeña agricultura familiar?

¿Desde qué perspectiva? ¿Considerando a la soberanía o la seguridad alimentaria como estrategias centrales y jerarquizadas? ¿Cómo se vislumbró el rol posible de estos actores?

Las políticas bolivarianas de tierras establecieron una ruptura con gobiernos anteriores a través de las expropiaciones y las organizaciones de unidades productivas socialistas y de escala. De forma paralela se continuó con la política de importaciones y regulación de precios ¿Hasta qué punto estas políticas no se neutralizaron mutuamente? ¿Qué otras posibilidades existían frente a la gran dependencia alimentaria venezolana?

En el trabajo "La economía política del boom agroexportador bajo los Kirchner. Hegemonía y Revolución pasiva en Argentina" de Pablo Lapegna también cobra centralidad la apropiación y redistribución de las rentas producidas por el com-

plejo agroexportador. Su autor se enfoca en analizar cómo el boom exportador de soja afectó a las poblaciones rurales y campesinas y a sus organizaciones. Sostiene que los gobiernos Kirchneristas (2003-2015) tanto divergieron como continuaron (e incluso) profundizaron la neoliberalización agraria.

Desde una perspectiva gramsciana define la llegada al poder de estos gobiernos como una “revolución pasiva”, desde arriba, a través del Estado y sin depender de la participación activa del pueblo, como una forma de apaciguar las luchas populares. Sostiene que las administraciones kirchneristas desafiaron los principios neoliberales y al agronegocio en términos discursivos y disputaron con la élite agraria la apropiación de la renta a partir de políticas keynesianas, neodesarrollistas.

Señala que estos gobiernos apoyaron y promovieron la expansión del agronegocio, ignorando procesos de acumulación por desposesión a través de desplazamientos territoriales, represión y asesinatos a campesinos, por un lado, y generando efectos socio-ambientales nocivos en la población de territorios especializados en este monocultivo, por otro. Todos hechos empíricamente constatables, sin embargo, otras cuestiones, otras circunstancias permiten sumar complejidad a un proceso que repite en su seno lo ocurrido en otros países de la región: el desafío de cambiar el modelo de desarrollo agrario y, a su vez, necesitar capturar parte de la renta que el mismo modelo produce para mejorar las condiciones materiales de la mayoría de la población.

Las políticas de la etapa no frenaron procesos de concentración y de desaparición de productores. En gran medida eran pequeños productores y campesinos, pero también –paradójicamente- la producción familiar capitalizada “sojera” sufrió el embate de la economía de escala, transformándose en cededora de las tierras que anteriormente producían. Se plantea en este punto una clara continuidad con las tendencias de décadas anteriores.

Los movimientos campesinos e inicialmente la Federación Agraria Argentina, entidad representativa de un amplio espectro de pequeños y medianos productores familiares capitalizados, apoyaron y –tal como el autor señala- encontraban una perspectiva de salir de movilizaciones defensivas (abundantes en la década del 90) para orientarse a una nueva fase que era vista como un cambio ofensivo.

Analizando los procesos en una perspectiva temporal más amplia ¿Podrá entonces pensarse en estos gobiernos como resultado de una revolución pasiva? ¿O como un momento particular de las luchas populares? En el sector agrario, las luchas iniciadas frente al embate neoliberal de los años 90 continuaron durante la gestión kirchnerista como la resistencia campesina frente a la expansión de la frontera agrícola y el crecimiento de movimientos socio-ambientales contrarios a la contaminación ambiental, la deforestación y el despoblamiento de los territorios rurales.

En marzo del 2008, la propuesta de un alza en los impuestos de exportación generó el rechazo de las corporaciones del agronegocio y los productores capitalizados y llevó al gobierno a un rediseño de las políticas con mayor énfasis en políticas orientadas a la producción familiar.

El autor nos advierte que durante los gobiernos kirchneristas las menos afectadas fueron las corporaciones globales, tanto en lo tributario como en el desarrollo de

tecnologías ad hoc. Sin embargo, la reinstalación del impuesto a la exportación (aun cuando nunca se aplicó de forma segmentada protegiendo a la pequeña y mediana producción capitalizada) fue una de las políticas que permitió establecer tanto continuidades como diferencias con la etapa neoliberal anterior.

Como procesos simultáneos y contradictorios se verificó la expansión y profundización del agronegocio junto a un intento de fortalecimiento económico, simbólico y político de la agricultura familiar.

Continuando con la dualidad de la estructura agraria Jeffery Webber en su artículo "Evo Morales, el 'transformismo' y la consolidación del capitalismo agrario en Bolivia" presenta los alcances de un proceso de reforma agraria que, según el autor, es interpretada por la mirada oficial como extensiva, transformadora y fundamental para la revolución. En cambio, su ensayo desafía esa noción señalando que hubo un primer período (2006 -2009) en que la alianza indígena campesina luchó buscando una auténtica transformación de las clases rurales bolivianas. Pero, entre 2010 y 2016, una alianza agro-capital-Estado y la fragmentación del Pacto de Unidad (con expulsión de movimientos indígenas) llevaron a dicha reforma agraria a una situación dramática. Como consecuencia, las mejores tierras productivas se concentraron en manos del capital agroindustrial nacional y transnacional dedicado a la exportación (especialmente soja) y las tierras marginales fueron distribuidas a la mayoría campesina.

Al igual que Pablo Lapegna para el caso argentino, desde el enfoque teórico de Gramsci, ubica a Bolivia dentro del proceso considerado como "revolución pasiva", que, citando a Massimo Modonesi, abarcaría 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.

En el período 2006-2009 se aceleró el proceso de saneamiento y titulación y fue notable la extensión de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO), propiedad campesina comunitaria, pero no hubo redistribución, no se ofreció solución a los problemas de la falta de tierra y pobreza en la región más densamente poblada de Bolivia. Mientras, en el sector de la soja, avanzaron nuevas formas de inversión transnacional enfocadas en el control de las etapas posteriores a la cosecha.

Hacia el 2014 el proceso de saneamiento y titulación evidenciaba títulos cercanos a las 1000 hectáreas para propiedades medianas y comerciales, TCO de 48 hectáreas y propiedades campesinas de 16 hectáreas. Al igual que Carmen Diana Deere, el autor nos señala que hubo preocupación por agilizar el proceso de saneamiento y titulación de tierras. Pero agrega que no fue importante la expropiación y redistribución de grandes propiedades, lo cual no llevó a una modificación de la estructura de clases existente en el campo.

De forma concomitante a la expansión sojera hubo una disminución o estancamiento de la productividad campesina y una creciente dependencia de las importaciones de alimentos. En el sector de la soja, campesinos capitalizados alquilaron sus parcelas de tierra a medianas y grandes empresas y buscaron trabajo asalariado agrícola o urbano.

Concluye que más que modificarse el carácter dual del agro se 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, concibiendo al período posterior a 2010 como una de derrota para la mayoría indígena-campesina en el campo.

Sin embargo, a lo largo del trabajo también nos señala que luego de cinco años de intensa movilización rural y urbana llegó Morales al poder y que los movimientos campesinos formaron parte de la alianza política triunfante. El pueblo boliviano logró unirse en torno a la plurinacionalidad. La Constitución del 2008 promovió la protección de los derechos indígenas a la libre determinación y junto al derecho de la propiedad privada reconoció la propiedad comunal y estatal. Como sabemos el gobierno de Morales se extendió hasta el 2019, interrumpido por un golpe de Estado, que no fue el único intento a lo largo de la etapa. Las movilizaciones indígenas y campesinas salieron a las calles en defensa de sus proyectos. Si nos ubicamos en un período temporal más amplio cabe preguntarnos ¿es posible pensar que este proceso no modificó en nada la estructura de clases rurales en Bolivia? Aun cuando las coyunturas expresan el triunfo de la derecha ¿ha finalizado aquí una historia de luchas y reivindicaciones iniciadas a mediados del siglo pasado? Ubicar este período bajo la incidencia de largos lapsos de neoliberalismo económico, cultural y simbólico permite sumar reflexiones sobre los alcances, limitaciones y potencialidades históricas de los cambios socioeconómicos de la etapa.

Patrick Clark en su artículo "Neodesarrollismo y una 'vía campesina' para el desarrollo rural. Proyectos divergentes en la revolución ciudadana ecuatoriana" plantea que, más allá de lo enunciado en el marco legal y político, el modelo de desarrollo rural ecuatoriano no ha sido compatible con el concepto de la soberanía alimentaria. Tal como hemos visto en los casos de Bolivia, Paraguay y Brasil los movimientos sociales campesinos e indígenas jugaron un papel central y protagónico en las protestas y movilizaciones contra la implementación de políticas neoliberales. Correa prometió una "revolución agraria" y contó con el respaldo de la Mesa Agraria. Pese a lo enunciado y legislado las políticas agrarias del gobierno no reflejaron los principios de la soberanía alimentaria o del Buen Vivir, sino que favorecieron el agronegocio nacional y la generación de tecnologías para la agricultura industrial convencional. Según el autor, hubo una incompatibilidad entre aspectos de la constitución del 2008 y las políticas económicas adoptadas por el gobierno de Correa, pero la aplicación de los principios de soberanía alimentaria y Buen Vivir no fueron reclamados porque se correspondían más con una demanda de la comunidad de ONGs y líderes de movimientos sociales que de los propios campesinos.

Las reformas agrarias anteriores, de las décadas del 60 y 70, permitieron la disolución de grandes latifundios y haciendas y el acceso a la tierra de numerosos pequeños productores. Éstos se convirtieron en 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. Estos campesinos exigían una participación viable como pequeños productores capitalistas. Sus demandas se basaban en el retorno del Estado, la regulación a favor de los pequeños productores, los servicios públicos y la inversión

social, pedían el fin del neoliberalismo.

La mayoría de los programas y políticas implementados por el gobierno de Correa fueron influenciados más por el paradigma económico neo-desarrollista de fomento del agronegocio y del capital nacional. El autor sostiene que numerosos campesinos se han beneficiado por este modelo. Pero también dirá más adelante en su texto que: “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.” Nos preguntamos ¿cuáles de estos actores esperaban sólo mayor regulación? ¿Cuáles fueron las demandas de los campesinos de escasas tierra?

En la misma dirección política y económica, se buscó fomentar la producción para los mercados de exportación, especialmente cacao y café, beneficiando a los sectores campesinos exportadores. 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, aunque su expansión fue muy marginal.

Con relación a la reforma agraria, en el 2009 Correa empezó con la implementación de un programa de formalización y redistribución de la tierra llamado Plan Tierras. No se cumplieron las metas originales y, al igual que Deere, el autor asocia esta circunstancia a las desmovilizaciones y divisiones internas de los movimientos campesinos. Y también, a que el acceso a la tierra era menos prioritario en el medio rural en comparación con otros temas como el acceso a los servicios públicos, la inversión social y la infraestructura.

En el área de asalariados rurales el gobierno sí cumplió con sus compromisos iniciales, incrementando el salario y mejorando la aplicación de las leyes laborales.

Concluye que la política agraria se orientó al fomento de la agroindustria de exportación, al igual que en los países analizados hasta aquí (salvo Venezuela). Sin embargo sostiene que la población rural se benefició a través de las políticas sociales. Es destacable el planteo que el autor realiza al señalar que existió una gran distancia entre el modelo agroecológico de desarrollo rural de tipo vía campesina promovido en el discurso oficialista y las realidades contemporáneas de la mayoría de los “campesinos reales existentes” en el Ecuador, a quienes considera cada vez menos campesinos y cada vez más pequeños productores capitalistas. Señalando que 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 estuviesen -por su esencia misma - “fuera” del capitalismo.

En “El Frente Amplio y la política agraria en el Uruguay” Diego Piñeiro y Joaquín Cardeillac, con una muy buena ubicación contextual, nos indican que 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, 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. Parecería que fue en la política agraria donde menos intervino el Estado. Sin embargo, hubo profundas transformaciones de la mano de las normas y regulaciones del período neoliberal anterior, el crecimiento de la demanda internacional de alimentos y fibras y la penetración del capital financiero. Se profundizó la concentración y extranjerización de la tierra, el desarrollo de las cadenas de valor con participación de capital trasnacional, el decrecimiento de la producción familiar y el definitivo predominio del trabajo asalariado.

Los autores se preguntan ¿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? Y proponen tres claves de interpretación:

- Que la propuesta política del Frente Amplio se fue moderando a lo largo de sus treinta años de existencia para captar electores de centro.
- Que las reformas y ampliaciones de los derechos ciudadanos pudieron realizarse a partir de un pacto implícito con los propietarios de tierras y el capital extranjero de no tocar el agronegocio.
- Que las distintas visiones de la política agraria al interior del Frente Amplio se bloquearon mutuamente.

La estructura social agraria de Uruguay no difiere de la observada en la mayoría de los países de América Latina. Las tres clases básicas en que se divide la sociedad rural estaban presentes tanto al inicio como al final del siglo XX: empresarios, productores familiares y asalariados rurales. En Uruguay no hay campesinos.

Desde los años 70 del siglo pasado, a través de gobiernos cívico-militares, se aplicaron políticas neoliberales. Se modificaron cuatro normativas que promovieron la inversión en tierras: promoción de la forestación, desregulación de los contratos de arrendamiento, se levantó la restricción a la compra de tierras por parte de capitales extranjeros y se promovieron las inversiones extranjeras en el sector agroindustrial. Se impulsó la expansión de tres grandes Cadenas Globales de Valor: forestal celulósica, granos y carnes favoreciendo procesos de concentración en la fase agraria, la comercialización y la transformación industrial.

La otra cara de esta política fue generar políticas compensatorias para la producción familiar y los asalariados rurales. Los productores familiares recibieron apoyo económico para inversiones, asistencia técnica, fortalecimiento de grupos y promoción de jóvenes y mujeres. Pero todas estas acciones no fueron suficientes para frenar la pérdida de productores familiares en los últimos 15 años.

Con relación a los asalariados rurales el Frente Amplio impulsó significativos cambios: duplicación del salario mínimo, 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.

Los gobiernos desde el 2005 al 2014 no alteraron las políticas agrarias y esto, según los autores, puede ser entendido de dos perspectivas: una, la del corrimiento hacia el "centro" y otra, la del mantenimiento del status quo. Esto último tendría que ver

con tres orientaciones políticas dentro del FA:

-la socialista y comunista, de raigambre urbana e industrial, no simpatizan con los productores familiares a quienes identifican como “pequeños burgueses”.

-dirigentes del interior que intentaron frenar el proceso de concentración y extranjerización

- la posición neo-desarrollista, preocupada por facilitar todo aquello que permitiera aumentar la productividad del agro para captar renta a través de su sistema impositivo.

Retomando las preguntas que orientan la presentación de estos artículos podemos afirmar que, en el caso uruguayo, no hubo voluntad de alterar el modelo de desarrollo preexistente; que se propuso la convivencia de la agricultura familiar y el agronegocio y que, en forma coherente con la tradición de una coalición de partidos de izquierda de raíz popular y obrera, el gobierno promovió el mejoramiento de los salarios y de las condiciones de trabajo de los asalariados rurales, estimulando al mismo tiempo a las organizaciones sindicales.

En “Nicaragua: de la revolución estatista a la profundización agroexportadora” Eduardo Baumeister y Salvador Martí i Puig nos plantean las políticas agrarias del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) señalando que no modificaron en lo sustancial el modelo agrario liberal que se desplegó en el período posrevolucionario (1990-2006), incrementando la producción destinada a la exportación, aunque con la ampliación de las políticas sociales y algunos apoyos para pequeños productores. El sandinismo del siglo XXI no recuperó su proyecto de reforma agraria del período revolucionario y aprovechó su alianza con el gobierno venezolano para incrementar sus exportaciones.

El sandinismo hizo su reforma agraria durante el período revolucionario, logrando reducir la superficie promedio de la gran propiedad con crecimiento de la propiedad estatal y cooperativa. Hubo también una gran inversión estatal destinada a la modernización del agro. Sin embargo, el balance no fue favorable, no hubo el incremento de productividad esperado debido a la guerra, al embargo comercial estadounidense, al uso inadecuado de insumos y bienes de capital y los altos costos de producción de las empresas estatales.

A partir de 1990, se impulsó la privatización de la tierra y las cooperativas parcelaron la tierra por iniciativa de sus propios socios. También promovieron políticas comerciales y de crédito de corte neoliberal, y se enfrentó a las organizaciones gremiales. Como resultado de un complejo proceso de restitución de tierras la estructura agraria resultante supuso un nuevo proceso de concentración.

Cuando Daniel Ortega llegó a la presidencia en 2007 no modificó los lineamientos de las políticas macroeconómicas. Esto se dio en un contexto favorable debido a, por un lado, el aumento de la demanda del mercado centroamericano de productos agrarios y por otro, la 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. En Nicaragua se ha profundizado el desarrollo capitalista agroexportador (basado sobre todo en la producción de azúcar, palma africana, tabaco, carne, café).

Al igual que Uruguay se buscó también captar inversiones extranjeras a través de subsidios y exenciones de impuestos.

Simultáneamente avanzó con la implementación y el impulso de un abanico de medidas para luchar contra la pobreza y mejorar la sostenibilidad ambiental. Los autores sostienen que estas cuestiones son hoy más complejas debido a la alta variabilidad climática y por el progresivo deterioro de los recursos (suelos y agua) debido a la destrucción permanente de áreas de bosques y por el agotamiento de la frontera agrícola.

Existen elementos políticos que permiten explicar la continuidad de las políticas neoliberales:

El primero, la presencia de un sector empresarial tradicional con acuerdos fuertes con Daniel Ortega y su gobierno, que obtiene réditos de este modelo.

El segundo, el deterioro de las organizaciones gremiales y la poca capacidad reivindicativa a nivel nacional de los campesinos y asalariados rurales para conseguir medidas más favorables para ellos.

El tercero, 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 alimentos.

El cuarto, la masiva migración de los trabajadores más pobres del campo hacia Costa Rica.

En síntesis, las políticas no se han orientado hacia una mayor autonomía campesina, pero tampoco esto ha sido reclamado por los movimientos campesinos. Se priorizó una lógica capitalista combinada con políticas sociales focalizadas, de naturaleza asistencialista. Una constante en los países presentados hasta aquí.

Sergio Sauer y George Mészáros en "La economía política de la lucha por la tierra bajo los gobiernos del Partido de los Trabajadores en Brasil" sostienen que las alianzas políticas con el centro y la derecha que realizó el Partido de los Trabajadores para llegar al poder perjudicaron las perspectivas de grandes cambios en la estructura agraria. Esta alianza también incluyó a movimientos sociales y sindicales, principales sujetos de la lucha por la tierra, que a lo largo de los tres mandatos del PT fueron debilitándose y reduciendo su capacidad de presión al gobierno.

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 por parte del gobierno federal.

Los autores se preguntan ¿Cómo y por qué sucedió esto?

Las luchas por la tierra fueron fundamentales en los años 80 y 90 del siglo pasado, consolidándose el reclamo de los sin tierras a través de campamentos y ocupaciones. Frente a las presiones, el gobierno neoliberal de Cardozo emprendió una "reforma agraria de mercado" (mediante la compra y no la expropiación) con financiamiento del Banco Mundial.

Los gobiernos del PT llevaron adelante una política neodesarrollista con inversiones públicas de gran envergadura en infraestructura (carreteras, puertos, represas hidroeléctricas, etc.) para promover el crecimiento económico. Una economía del

agronegocio, basada en la explotación de bienes naturales con apoyo estatal. Los excedentes de las exportaciones agrícolas llevaron a un aumento tanto de la demanda como de los precios de la tierra, con lo que el margen de acción financiera del Estado para la reforma agraria disminuyó, ya que el precio de mercado fue la base sobre la cual se determinó el valor de compensación de la tierra expropiada.

Sostienen los autores que 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. A pesar de estas afirmaciones reconocen mayor sensibilidad social en el gobierno de Lula en la lucha por la tierra. Las movilizaciones y reclamos no fueron tratados como una “cuestión policial” y se le reconoció mayor eficiencia en reasentar familias sin tierra.

La criminalización y la imagen pública de ilegalidad, disminuyó la capacidad de los líderes para movilizarse y reclamar. Por otra parte, una mejor distribución de los ingresos, la creación de empleo y el aumento de los salarios a nivel general disminuyeron también la propensión de los trabajadores sin tierra a movilizarse y a presionar por la reforma agraria.

Al mismo tiempo, se desarrollaron políticas para fortalecer el papel económico de la agricultura familiar. El objetivo principal era incorporar a los agricultores familiares al mercado, principalmente para los que producían soja y maíz, pero hubo pocos incentivos para la agricultura alternativa.

Los fondos asignados a la agricultura familiar se cuadruplicaron a partir del 2003, pero afirman que, visto en perspectiva, el presupuesto de la agricultura familiar representó una pequeña fracción del fondo gubernamental disponible para el agronegocio.

Las ideas centrales de este artículo abonan a las tendencias encontradas en la mayoría de estos países: fortalecimiento del agronegocio y mejores económicas a la agricultura familiar, campesina y a los trabajadores sin modificar la estructura agraria de manera distributiva, sino por el contrario, fortaleciendo la concentración. Por otra parte, lo que se sugiere como cambio superficial e intrascendente afectó positivamente a cientos de miles de campesinos y sus familias y fue la mayor superficie que se distribuyó en el mundo en los últimos años, una extensión territorial cercana a España tal como Vergara-Camus y Kay lo indican.

Finalmente, los autores mencionados en el párrafo anterior, a modo de conclusión, realizan un análisis desde la economía política agraria de los factores comunes que explican la trayectoria regional, más allá de las particularidades nacionales. Afirman que los gobiernos denominados de izquierda en América Latina no modificaron la expansión de la agricultura industrial heredada del período neoliberal aunque algunos distribuyeran tierras y todos implementaran políticas de apoyo a los pequeños productores.

Hubo una pérdida significativa de capacidad de movilización de los campesinos e indígenas que contrasta con la unidad y la organización de las clases agrarias dominantes. Una evaluación crítica del campesinado permite apreciar procesos de diferenciación entre campesinos medios, propietarios y los sectores más pobres y vulnerables.

Se retoma aquí la perspectiva histórica que la mayoría de los autores planteó en el análisis de cada país pero desde un enfoque regional. Identifican ocho tendencias generales:

-Las reformas agrarias no revirtieron los procesos de distribución desigual de la tierra. La mayor parte de la tierra no fue objeto de distribución sino que fue regularizada o legalizada.

-El acceso de las mujeres a la propiedad se debió a la lucha de movimientos autónomos de mujeres.

-Se crearon y ampliaron políticas de apoyo a los agricultores familiares. Estas, más allá de la retórica, no se inspiraron en la soberanía alimentaria. Se orientaron a aliviar efectos derivados de la pobreza y también al otorgamiento de créditos, a incentivar la integración de los productores a las cadenas productivas del agronegocio, a la creación de mercados protegidos y a la institucionalización de la Agricultura Familiar dentro del Estado. Pero no se constituyeron en un plan a largo plazo para cambiar el modelo agrícola.

-Las políticas de Estado se orientaron hacia el neodesarrollismo o agroextractivismo.

-Los movimientos campesinos e indígenas se encontraron en una situación de mayor debilidad que en décadas anteriores.

-Las clases terratenientes pudieron influir en las políticas de Estado frenando intentos de reformas. La concentración de la tierra no fue cuestionada y no se implementaron sistemas de regulación ambiental para el agronegocio.

-Los presidentes adoptaron retóricas, estrategias y políticas populistas.

-No hubo reformas estructurales del mercado laboral rural. La mayoría de los autores destaca la pérdida de empleos con la expansión del agronegocio. A nivel general, los procesos de pluriactividad, proletarianización, flexibilización y feminización del trabajo rural se intensificaron. Como contrapartida, muchos de los gobiernos analizados aumentaron el salario mínimo, reglamentaron el trabajo asalariado y posibilitaron el acceso a la jubilación

La concentración se ha expresado también en las etapas de procesamiento, comercialización y exportación. Las tierras están siendo compradas por un creciente número de extranjeros, incluidos los capitales "translatinos".

Considerando el análisis que los coordinadores realizan de este proceso a nivel regional reunimos otro grupo de preguntas presentes en la introducción del libro. Ellas son interesantes planteos que permiten orientar los debates actuales en clave de economía política.

¿Quiénes son los actores dominantes y qué tipo de configuraciones de clase estructuran hoy el campo en los diferentes países latinoamericanos?

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?

¿Por qué los movimientos no pudieron presionar a los gobiernos para que aplicasen políticas más radicales?

¿Cómo se puede explicar esta última fase de la lucha de los movimientos campesinos latinoamericanos, menos exitosa y más difícil?

Al respecto se señala que América Latina es la región en la que se implementaron políticas neoliberales desde los años 70 que llevaron a una crisis de legitimidad 20 años después, pero que esta crisis fue coyuntural y tuvo dos vías de resolución: a la derecha, los populistas neoliberales y a la izquierda, los populistas neodesarrollistas. En este contexto, durante la década del 90, los movimientos campesinos e indígenas se enfrentaron a la represión del Estado o de las clases dominantes. Esto fomentó la participación activa y la politización de sus bases, la relación con los partidos políticos tomó varias formas. Sus resistencias y luchas fueron fundamentales para la creación de nuevos partidos políticos. Y lograron arrancar concesiones al neoliberalismo en los años 90

La participación en elecciones nacionales y las diferencias entre pueblos originarios de distintos territorios generó conflictos y tensiones internas, la mayor dificultad de estos movimientos fue mantener la unidad. En la primera década del nuevo siglo, tuvieron una limitada capacidad de organización y permanecieron débiles en su organización política, mientras la ideología de los partidos políticos que los apoyaban se desplazó hacia el centro. La debilidad de estos movimientos se vio incrementada por sus orígenes corporativistas o por tendencias clientelísticas.

Varios líderes de izquierda tuvieron que aliarse a sectores conservadores debido a que ninguna fuerza política emergió como clase dirigente frente a la crisis. Así, las fuerzas de la derecha no perdieron su acceso al Estado, no sólo se impusieron desde adentro sino que se reorganizaron rápidamente para enfrentarlo desde afuera cuando lo consideraron necesario.

Estas limitaciones llevan a que los autores del último capítulo del libro afirmen que “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” (Pág. 380).

“Si bien estos gobiernos no fueron estrictamente neoliberales, sus políticas permanecieron firmemente dentro de sus parámetros, transformándolas en lo que preferimos llamar neodesarrollismo” (pág. 381).

Todos buscaron una estrategia estatal para dirigir el desarrollo mediante una economía diversificada y avanzada tecnológicamente, así como fomentar una sociedad más inclusiva e igualitaria. ¿Cuál fue la base material y social de sustento para este proyecto?

Las agroexportaciones representan una proporción importante de las exportaciones globales de la mayoría de los países de América Latina y han perdido importancia las exportaciones de productos manufacturados. En el caso de Venezuela y Ecuador la mayor proporción de exportaciones provienen del petróleo. La transformación de la estructura productiva de estos países implica el desarrollo de nuevas actividades productivas, en gran medida vinculadas a la industria y a los servicios

El agronegocio impulsado desde los gobiernos neoliberales de las décadas anteriores se consolidó, fue dinamizado por una burguesía coligada o fusionada de tal manera que no es sencillo distinguir fracciones de la burguesía industrial, terratenientes, actores del capital financiero y del capital comercial. Se generó una renovada alianza entre las clases rurales más poderosas y sectores capitalistas con vínculos

que incluyen a pequeños burgueses y hasta sectores del campesinado. Se logró una “financiarización” de la agricultura y también una “rentarización” de la economía donde los intereses y el poder de las clases dominantes están estrechamente vinculados entre sí y con la economía global. Esta fortaleza contrasta con los procesos de fragmentación y debilitamiento que campesinos y trabajadores han tenido que enfrentar en su historia reciente.

Concluyen que la izquierda latinoamericana era mucho más débil que lo que argumentaban muchos analistas y que la hegemonía neoliberal nunca estuvo en una crisis profunda.

La lectura de este interesante libro nos permite realizar una vista panorámica de la historia agraria reciente de América Latina. La obra tiene el valor de realizar un compendio crítico de las principales problemáticas y tendencias que atraviesan la cuestión agraria latinoamericana y las marchas y contramarchas de gobiernos y movimientos populares contra el neoliberalismo, sus contradicciones y tendencias. A lo largo del texto los gobiernos nacionales fueron calificados por los autores de forma diversa: agroextractivistas, neoliberales, posneoliberales, keynesianos, neo-desarrollistas, neoestructuralista, neopopulistas, populistas, socialdemócratas. A veces a estas categorizaciones se las presenta como similares, en otras ocasiones se las diferencia, en pocas oportunidades se las define. Esta circunstancia nos permite inferir que la búsqueda de una definición para estos gobiernos está en construcción y es ocasión de debates; al igual que su agrupación, siendo casos con rasgos muy distintos.

Es evidente la profundización de las relaciones capitalistas en el agro latinoamericano y de la consolidación de un capitalismo de base rentista. Nos preguntamos entonces sobre el por qué de la denominación de “izquierda” a gobiernos que buscaron o permitieron este proceso. Quizás las respuestas estén en ligar las transformaciones agrarias con el resto de los sectores de un país. La expansión de la producción agraria fue un factor fundamental para el dinamismo de la economía nacional y para el consiguiente incremento de los recursos públicos. Estos gobiernos, sin dejar de garantizar privilegios a grupos económicos dominantes, ampliaron la asistencia a los sectores empobrecidos y promovieron mejoras sociales impulsando recuperaciones de los salarios, extensión de las jubilaciones mínimas, adjudicación de subsidios, mejorando en general los niveles de vida de las clases subalternas. Es claro que fueron “rosas” y no “rojos”, pero su posicionamiento hacia la izquierda quizás resulte más clara a la luz de las políticas llevadas a cabo por los gobiernos posteriores con su acelerada destrucción de los logros alcanzados, el agravamiento de las condiciones estructurales para el desarrollo y el empobrecimiento a que sometieron a la mayoría de la población.

Nota bibliográfica: *La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en América Latina. Campesinos, agonegocio y neodesarrollismo*

Fecha de recepción: 01/06/2019

Fecha de aceptación: 25/06/2019
