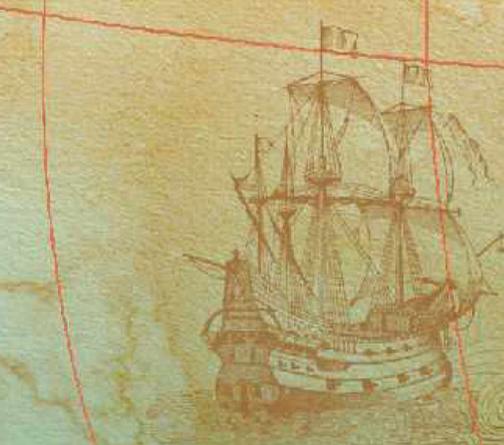
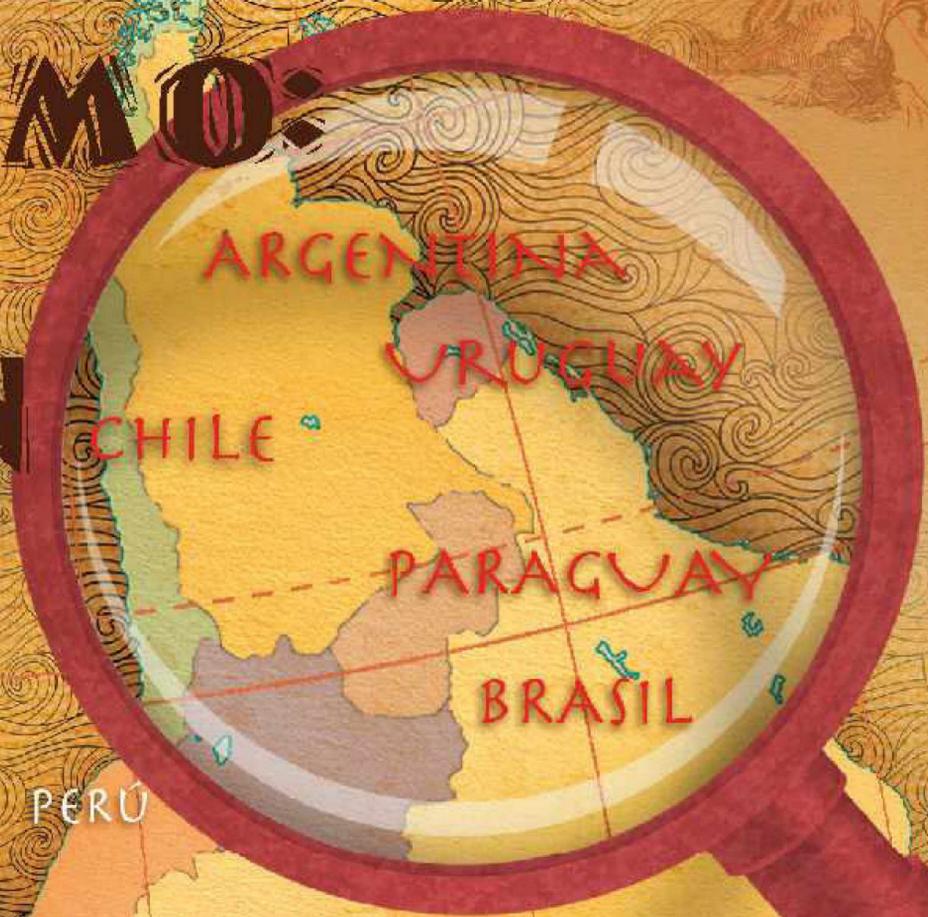


CAPITALISMO: TIERRA Y PODER EN AMÉRICA LATINA (1982-2012)



PERÚ
ECUADOR
COLOMBIA
VENEZUELA
COSTA RICA
NICARAGUA
CUBA
MÉXICO



Guillermo Almeyra, Luciano Concheiro Bórquez,
João Márcio Mendes Pereira y Carlos Walter
Porto-Gonçalves
(coordinadores)

Guillermo Almeyra

Doctor en ciencias políticas por la Universidad de París VIII. Ha sido profesor de posgrado en diversas universidades de México (UNAM, Universidad Autónoma de Guerrero, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de México, nivel III. Profesor invitado en varias universidades de Italia, Francia y Argentina. Ganador de la Cátedra “Uribe” en la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-X; recibió el Premio Sergio Bagú a la Trayectoria Académica de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Columnista del diario *La Jornada*.

Luciano Concheiro Bórquez

Economista. Doctor en desarrollo rural por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco donde es profesor-investigador. Es Profesor Distinguido de la UAM y ha sido docente invitado por varias universidades de México, España, Argentina, El Salvador, Bolivia y Brasil. Miembro del SNI nivel II. Representa a los centros de México en el Comité Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Es asesor y colaborador de diversas organizaciones campesinas y vicecoordinador de *La Jornada del campo*; director de la revista *Argumentos*. *Estudios críticos de la sociedad*.

João Márcio Mendes Pereira

Historiador. Doctor en historia por la Universidade Federal Fluminense (Brasil). Profesor de Historia Contemporánea de las Américas y del Programa de Posgrado en Historia (maestría y doctorado) de la Universidade Federal Rural do Río de Janeiro (UFRRJ). Profesor del Programa de Maestría en Desarrollo Territorial en América Latina y Caribe de la UNESP (en asociación con La Vía Campesina).

Carlos Walter Porto-Gonçalves

Geógrafo. Doctor en Geografía por la Universidade Federal do Rio de Janeiro (Brasil). Profesor del Programa de Posgrado en Geografía de la Universidade Federal Fluminense (Brasil). Investigador del Consejo Nacional de Pesquisas (CNPq) y del Grupo de Trabajo Hegemonía y Emancipaciones del CLACSO. Ha sido profesor invitado en varias universidades de Brasil, Venezuela, Portugal, Perú, Bolivia, España y México. Ganador del Premio Casa de Las Américas en 2008, por su ensayo histórico-social *La globalización de la naturaleza y la naturaleza de la globalización*.

CAPITALISMO:
TIERRA Y PODER EN AMÉRICA LATINA (1982-2012)

ARGENTINA, BRASIL, CHILE, PARAGUAY, URUGUAY

VOLUMEN I

Primera edición, 2014

DR © 2014 UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Xochimilco
Calzada del Hueso 1100
Colonia Villa Quietud, Coyoacán
04960, México, D. F.

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Estados Unidos 1168 | C1101 AAx
Ciudad de Buenos Aires | Argentina | Tel. (5411) 43049145 / 9505 | Fax (5411) 4305 0875
[clacso@clacso.edu.ar] [www@clacso.org].

©  **Ediciones Continente**
Pavón 2229 (C1248AAE) Buenos Aires, Argentina
Tel. (5411) 4308-3535 Fax: (5411) 4308-4800
www.edicontinente.com.ar
e-mail: info@edicontinente.com.ar

ISBN: 978-607-28-0144-8

ISBN de la colección *Capitalismo: tierra y poder en América Latina* (1982-2012): 978-607-28-0143-1

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012)

Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay

*Guillermo Almeyra, Luciano Concheiro Bórquez,
João Márcio Mendes Pereira, Carlos Walter Porto-Gonçalves*
coordinadores

Volumen I



 Ediciones Continente

 CLACSO



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector general, Salvador Vega y León

Secretario general, Norberto Manjarrez Álvarez

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD XOCHIMILCO

Rectora, Patricia E. Alfaro Moctezuma

Secretario, Joaquín Jiménez Mercado

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Director, Jorge Alsina Valdés y Capote

Secretario académico, Carlos Alfonso Hernández Gómez

Jefe de publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

CONSEJO EDITORIAL

José Luis Cepeda Dovala (presidente)

Ramón Alvarado Jiménez / Roberto M. Constantino Toto

Sofía de la Mora Campos / Arturo Gálvez Medrano / Fernando Sancén Contreras

COMITÉ EDITORIAL

Carlos Andrés Rodríguez Wallenius (presidente)

Aleida Azamar Alonso / Alejandro Cerda García / Arnulfo de Santiago Gómez / José Fernández García

Felipe Gálvez Cancino / Ignacio Gatica Lara / Araceli Mondragón González

Laura Patricia Peñalva Rosales / Alberto Isaac Pierdant Rodríguez / José Alberto Sánchez Martínez

Araceli Soní Soto

Asistencia editorial: Varinia Cortés Rodríguez

Diseño de portada: Mauricio Gómez Morín



CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES

Editor Responsable, Pablo Gentili - Secretario Ejecutivo de Clacso

Directora Académica, Fernanda Saforcada

PROGRAMA GRUPOS DE TRABAJO

Coordinadora, Sara Victoria Alvarado

Coordinador Adjunto, Pablo Vommaro

Asistentes, Rodolfo Gómez, Valentina Vélez y Lluvia Medina

ÁREA DE PRODUCCIÓN EDITORIAL Y CONTENIDOS

Coordinador Editorial, Lucas Sablich

Coordinador de Arte, Marcelo Giardino

Clacso cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI)  **Asdi**

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de Clacso

Índice

Introducción	11
1. Tierra, capital y producción agroalimentaria:	
despojo y resistencias en Argentina / <i>Luis Daniel Hoczman</i>	17
Introducción	17
La política económica en relación	
con el sector agropecuario: 1982-2002-2012	20
Pampa y “pampeanización” en la transformación del modelo productivo . . .	24
De la diversidad alimentaria a la producción de bienes exportables	27
Acceso y distribución de la tierra	39
Despojo, resistencias y conflicto agrario	47
A modo de conclusión	55
Bibliografía	57
2. El agro brasileño: de la modernización conservadora a la hegemonía	
del agronegocio / <i>João Márcio Mendes Pereira y Paulo Alentejano</i>	63
Desde la posguerra hasta el golpe cívico-militar de 1964	64
La política agraria de la dictadura cívico-militar (1964-1985)	67
La transición democrática y la Nueva República (1985-1989)	76
Los gobiernos de Collor e Itamar (1990-1994)	85
El gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	87
Lo “nuevo” rural: la importancia de los “viejos”	
en la reproducción de la economía familiar	98
La política agraria de los gobiernos de Lula	
(2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2012)	99
La estructura agraria brasileña a comienzos del siglo XXI	104
Estructura agraria y producción agrícola	109
Nueva ola de internacionalización de la agricultura brasileña	114

Creciente inseguridad alimentaria	117
Violencia, explotación de los trabajadores y devastación ambiental	121
Agroestrategias del capital al inicio del siglo XXI	125
Manifiesto de las organizaciones sociales del campo	127
Conclusiones	129
Bibliografía	130
3. El caso de Chile / <i>Sergio Gómez Echenique</i>	137
Antecedentes	137
Años 1964-1973. Cambios radicales:	
conflictos sociales en el campo y reforma agraria	138
Transición: 1973-1982. Reacomodo entre cambios estructurales y el desarrollo del capitalismo en el campo	145
El sector forestal	150
El periodo de profundización del capitalismo: 1983-2012	150
Subperiodo 1983-1989: dictadura militar	151
Matices en la aplicación del modelo	152
Subperiodo 1990-2009: concertación (centro-izquierda)	153
Matices en la aplicación del modelo	154
Subperiodo 2010- 2012: alianza (centro-derecha)	157
Matices dentro del modelo	158
El modelo y sus resultados	159
Cambios en la estructura de tenencia de la tierra	161
Las principales tareas pendientes	166
Bibliografía	169
4. La contrarreforma agraria en Paraguay / <i>Kregg Hetherington</i>	173
La reforma agraria inconclusa	176
La contrarreforma agraria	180
La propiedad agraria según los campesinos paraguayos	185
La trinchera de la anti-privatización	192
La propiedad y el liberalismo	195
La privatización del derecho	199
Conclusión: privatizando lo privado	206
Bibliografía	210

5. Asalto a la tierra: el capital financiero descubre el campo uruguayo /	
<i>Diego E. Piñeiro</i>	215
Introducción	215
La distribución de la tierra durante el siglo xx	216
Economía agropecuaria y sociedad rural durante el último tercio del siglo xx	220
La población rural	223
La sociedad rural	224
Los procesos de concentración y extranjerización	
de la tierra a inicios del siglo xxi	226
Antecedentes legales e institucionales sobre la tenencia de la tierra	229
Cambios en la propiedad y la posesión de la tierra	230
Los impactos: ¿quiénes perdieron la tierra?	235
Cambios en la sociedad rural en la primera década del siglo xxi	237
La lucha por la tierra y los mercados	239
Las organizaciones de representación de los productores rurales	240
Las organizaciones sindicales de los trabajadores asalariados rurales	243
Reflexiones finales	248
Bibliografía	253
Semblanzas de autores	259

Introducción

EL PRESENTE BALANCE sobre la situación del agro en 17 países latinoamericanos busca continuar el magno esfuerzo realizado hace tres décadas por Pablo González Casanova con su historia de los movimientos campesinos y, al mismo tiempo, intenta reflejar sobre los países de nuestro continente los efectos del proceso de mundialización exacerbado y dirigido por el capital financiero internacional que arrolla al agro mundial desde hace más de 30 años.

América Latina es un concepto que abarca regiones diferentes con orografía, recursos hídricos y sistemas climáticos distintos; es un territorio fruto de una construcción histórica que varía mucho según las circunstancias. Por lo tanto, para facilitar el cotejo entre los diversos casos, consideramos esas diferencias al organizar los tres volúmenes que integran este trabajo. A ello responde la agrupación en regiones vastas (el Cono Sur, el arco andino, Mesoamérica) de países que, *grosso modo*, poseen características similares, a pesar de sus diferencias demográficas, étnicas, geográficas, históricas y culturales. En este sentido, nos hemos esforzado por precisar esta aproximación macroscópica, al estudiar de manera microscópica la forma concreta en que los fenómenos generales se expresan en cada uno de los países, con la finalidad de observar la diversidad que conforma el territorio latinoamericano, así como los procesos complejos que se sintetizan en algunos fenómenos. Todos los estudios, realizados por especialistas reconocidos cuya colaboración agradecemos, pretenden mostrarnos las transformaciones agrícolas y agrarias de las últimas cuatro décadas y las tendencias de ese proceso en curso.

Esto significa que, deliberadamente, abordamos sólo las raíces históricas, sociales, culturales y económicas de dichos cambios en curso. Las estructuras sociales y la caracterización de las clases dominantes y dominadas se muestran por igual en filigrana al lector —es decir, entre líneas—, así como los conflictos políticos que entrelazan los intereses de los bloques sociales que, en ese periodo, constituyeron en cada país el núcleo duro del poder con los del agronegocio y el capital financiero internacional. En efecto, en vez de emprender la enorme tarea de un estudio multifacético y comparar toda la

diversidad socioeconómica que integra a nuestro continente, lo cual excede en mucho el campo de la economía y la sociología rural, preferimos considerar estos volúmenes como un insumo para los historiadores, sociólogos, geógrafos, economistas, antropólogos y politólogos que en el futuro próximo realicen un estudio global y exhaustivo sobre los problemas de nuestro continente, y, en lo inmediato, también como un instrumento para los estudiosos de los problemas rurales latinoamericanos.

Dejamos, pues, que nuestros lectores aporten el análisis creativo de la reunión de los recientes y abundantes datos, de la síntesis político-social de los mismos y de los ejemplos que cada trabajo brinda sobre cómo, a fines de la década de 1970, el capital internacional transformó por completo al mundo –al mundo rural en particular– en beneficio exclusivo del sector financiero-industrial y en detrimento de los campesinos y de quienes, para el capital, son rémoras del pasado y obstáculos que deben eliminarse, como los indígenas, las comunidades, las solidaridades de todo tipo (tribales, comunitarias, familiares, mutualistas, sindicales).

Raúl Prebisch, creador de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sostenía que la política del capital, por su carácter concentrador y su búsqueda exclusiva del lucro, era incompatible con la democracia, particularmente, en los países dependientes como los latinoamericanos. El proceso de mundialización dirigido por el capital financiero y la adopción, en mayor o menor grado, del Consenso de Washington y de las versiones neoliberales del Post-Consenso de Washington por parte de los gobiernos, confirman sus palabras.

México, por ejemplo, en los primeros años de la década de 1980 era exportador neto de alimentos y productos agrícolas antes de que el neoliberalismo, en nombre de las “ventajas comparativas”, decretase que su supuesta “vocación natural” consistía en exportar petróleo crudo para importar alimentos baratos. El resultado de esa concepción es que en la actualidad no sólo ha perdido su independencia y su seguridad alimentaria, sino que también ha destruido su economía agrícola y rural, ya que esta misma no resistió los efectos del Tratado de Libre Comercio Norteamericano, firmado en 1992, al cabo de dos devastadoras décadas de gobiernos neoliberales. En el presente, el país sigue exportando petróleo crudo (aunque importa gasolina refinada), pero también es el primer país mundial en cantidad de emigrantes, pues millones de campesinos se ven obligados a arriesgar su vida cada año para cruzar la frontera con Estados Unidos y trabajar allí como mano de obra sin documentos legales, en pésimas condiciones y, además, discriminados.

En América Latina, como en el resto del mundo, el capital subsumió la agricultura y se adueñó de tierras, agua, bosques y territorios, rehizo la economía, las costumbres, la cultura y la sociedad según sus intereses.

En un proceso mundial de ofensiva social, similar a la brutal expropiación de los bienes comunes y la expulsión de los campesinos ingleses de sus tierras durante la transición al capitalismo, la cual creó violentamente una abundante y mal pagada fuerza de trabajo para la industria, los países de nuestro continente en estas últimas décadas han visto el debilitamiento extremo o la desaparición de los sectores campesinos que producían para el autoconsumo o para el mercado interno y, en cambio, han observado el desarrollo sin límites ni frenos de la producción de *commodities* exportables.

Argentina, por ejemplo, que antes de la Primera Guerra Mundial alimentaba a los trabajadores de la primera potencia de entonces, depende hoy, sobre todo, de la exportación de forrajes para el ganado chino; Brasil ve encogerse año tras año la producción de los alimentos básicos porque el capital prefiere alimentar con alcohol de azúcar de caña los motores de los automóviles fabricados por empresas extranjeras, que alimentar de modo sano y suficiente a los brasileños, y Uruguay destina la mitad de su tierra arable al agotador cultivo industrial de eucaliptos para fabricar pulpa de papel. Otros países o regiones –como en Centroamérica– viven fundamentalmente de la exportación de braceros, esos modernos semiesclavos y siervos, que mandan remesas a sus familias a costa de su superexplotación, mientras que otros países, a lo largo de los Andes, permiten que las grandes empresas mineras, estimuladas por el precio actual del oro y de los metales preciosos y tierras raras, destruyan el ambiente y la agricultura local, roben el agua a los habitantes del campo, de los pueblos, de las mismas ciudades antes de retirarse y dejar el desastre una vez agotados los recursos que depredan.

Como en el resto de las regiones dependientes, en nuestro continente el proceso de mundialización en curso provocó grandes cambios demográficos, resultantes de las migraciones masivas hacia los países más ricos e industrializados y de la rápida urbanización sin plan alguno. El campo se ha despoblado y la juventud campesina y rural se ha visto obligada a cortar sus raíces con su territorio, su familia, sus comunidades, su cultura. El crecimiento enfermizo de las grandes ciudades provocó simultáneamente grandísimos problemas sociales, por la necesidad en que se encuentran los Estados que el neoliberalismo intentó reducir al dejar de ofrecer viviendas y servicios a las poblaciones hacinadas en las “villas miseria”, “cantegrils”, “callampas”, “ciudades perdidas”, “favelas”, y degradar con ello sus condiciones sociales de existencia.

Al mismo tiempo, un modelo de producción y de consumo de alimentos, impuesto por las corporaciones transnacionales mediante un poderoso sistema de fabricación capitalista de la subjetividad, da como resultado un mundo de obesos y famélicos basado en el envenenamiento de la tierra, el agua y los alimentos. Somos la primera generación en la historia de la humanidad en que los grupos de socialización primarios –la familia, la comunidad, el entorno social inmediato– perdieron la primacía al formar las necesida-

des de sus hijos, tal como destacó el historiador Edward P. Thompson. Así, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, en la actualidad es impensable separar la cuestión agraria de la defensa del ambiente, de la salud pública y de la lucha por una alimentación sana y funcional para la población.

La violencia en Colombia o las decenas de miles de muertos en México, a causa de la guerra entre bandas de narcotraficantes en la que incluso está involucrada una parte importante del aparato estatal, no pueden desvincularse de este proceso de subsunción de la agricultura por el capital, ni de la concentración de éste en la agricultura comercial y de exportación, tampoco de la desterritorialización indígena y de los cimarrones/quilombolas, de la descampesinización, la destrucción de la vida y la cultura campesina y rural.

El fraude y la corrupción generalizados en los aparatos de gobierno tienen un mismo origen: la expropiación de los derechos políticos de los habitantes, la reducción de los espacios democráticos, la concentración de la información y la producción de la cultura popular en manos de grandes consorcios financieros, promotores de las políticas neoliberales, y la integración de los sectores decisivos de las clases dominantes locales con el capital financiero internacional, mediante la exportación clandestina de capitales o la transnacionalización de sus empresas.

En los países exportadores de alimentos, actualmente, la tierra es arrendada en masa y depredada en forma de mina con monocultivos por grupos financieros residentes en las ciudades o en el exterior; por otra parte, los sectores que producen para la exportación de soya, granos, biocombustibles, maderas o minerales no tienen el menor interés en el mercado interno y el desarrollo de los países y regiones que explotan, porque, en cambio, les conviene mantener en ellos salarios bajos, una vasta masa de trabajadores “informales” desorganizados e ignorantes y pésimas condiciones de vida para reducir las presiones democratizantes y acrecentar sus ganancias.

Por lo tanto, no es casual que, para privatizar las empresas públicas que costaron decenios de ahorros y esfuerzos populares, para hacer retroceder las leyes y derechos sociales, para apoderarse de los bienes comunes y transformar el territorio construido históricamente por sus habitantes, el capital financiero haya necesitado, primero, sangrientas dictaduras que por años causaron decenas de miles de muertos y millones de campesinos refugiados fuera de sus regiones y, después, so pretexto del combate a la delincuencia y el narcotráfico que sus políticas habían potenciado, guerras no declaradas contra la población nacional, en las cuales el Estado pierde legitimidad, se corrompe aún más, se fragmenta, se deshace, se degrada.

La expropiación de los bienes comunes ha sido —y es también— la expropiación de los espacios democráticos y la concentración de las decisiones en manos de las grandes corporaciones y de los gobiernos que les rinden pleitesía.

No es casual que, desde 1990 en Ecuador y después en 1994 en México, para culminar en Bolivia, exista una movilización general de los más excluidos: los pueblos indígenas, incluso en los países donde constituyen una pequeña minoría de la población; ni tampoco que su lucha sea tomada como bandera también por los sectores urbanos que comprenden que la democracia sólo es posible con cambios sociales radicales. En estas décadas, por consiguiente, se ha forjado una alianza, un bloque social aún no cristalizado entre quienes están condenados por el capital a ser marginados y desaparecer, y quienes también están condenados a una vida con baja calidad y llena de privaciones en países ricos que, precisamente por la pobreza de las mayorías, ostentan sin pudor y a la vista de todos una tremenda concentración de riqueza en manos de unos pocos, que figuran incluso entre las mayores fortunas a escala mundial.

No podemos tratar aquí las movilizaciones nacionales y sociales que canalizan la protesta social ni los gobiernos resultantes de ellas. Sólo queremos recordar que los pueblos inventan a sus líderes cuando los necesitan; asimismo, la ruptura con las viejas instituciones, con un tipo anacrónico de Estado, con las estructuras de mediación (parlamentos, partidos, etcétera), las leyes y constituciones de un pasado que ya ha transcurrido es una necesidad cada vez más sentida, crea un vacío de poder que trata de llenar con la figura de nuevos hombres y mujeres que, surgidos de la nada, intentan manejar como pueden un proceso que no originaron y no dirigen. Contrario a lo que afirman las charlas pseudocientíficas sobre el populismo, los motores de los cambios no son las políticas de esos líderes ni una supuesta visión extraclasista, sino el factor que fortalece o debilita esos gobiernos son las luchas de las clases populares contra las políticas del capital y la defensa de sus derechos y reivindicaciones, del ambiente, los bienes públicos, los derechos humanos, la democracia, la igualdad de géneros, el igualitarismo y la fraternidad, la autonomía y, cada vez más, la autogestión del territorio.

Todavía subsisten algunos gobiernos que expresan la alianza entre el capital financiero internacional, el sector decisivo de la clase dominante y algunos sectores de las clases medias conquistadas por las ideas neoliberales. Pero, al agudizarse la crisis, cada vez es mayor la distancia entre la evolución de la sociedad latinoamericana y el aparato estatal ampliado. Esa creciente ruptura puede medirse por los conflictos sociales e incluso por la persistencia y el crecimiento de la delincuencia que, en buena medida es resultado—como fue en el pasado el bandidismo en toda sociedad aún agraria—de la marginación y la protesta social anárquica. Por otro lado, hay procesos y agentes de nuevo tipo, como el crimen organizado internacional o el tráfico de armas y drogas, que agravan todo este cuadro y lo tornan más complejo.

Quienes declaran oponerse al Consenso de Washington y se apoyan en la ola de los levantamientos ciudadanos se diferencian sin duda de quienes quieren conservar un

pasado insostenible, sin embargo, mantienen en lo esencial la dependencia del capital financiero internacional y del agronegocio, así como muchas de las políticas neoliberales, teñidas ahora de neodesarrollismo, asistencialismo, distribucionismo destinado a aliviar la pobreza y el desempleo. Tratan de ampliar el mercado interno, pero a costa del ambiente y sin tocar los intereses extranjeros que controlan las agroexportaciones, ni al capital financiero e industrial, también extranjero, que extrae grandes beneficios precisamente porque no hay desarrollo humano ni justicia. Apremiados por la crisis mundial, aceptan el regalo envenenado de la gran minería, que depreda los recursos hídricos y expulsa comunidades campesinas. Esa política los conduce a un enfrentamiento con los sectores populares que antepone la lógica de la vida, del trabajo y de la preservación natural a la lógica del lucro empresarial. Así, se separan de las bases sociales que los impulsaron hacia el gobierno y se acercan a quienes siempre mantuvieron el poder de decisión, pero son profundamente antinacionales dado su carácter exclusivista y discriminatorio, orientado hacia el exterior, y se basan en la explotación de pueblos a los que generalmente ni siquiera pertenecen y de los cuales los separa un abismo cultural.

Por ello, aún no han sido conquistadas ni la democracia ni la estabilidad social y política; vivimos en una fase de transición en la que lo nuevo pugna por nacer y lo viejo se resiste a desaparecer, más aún, continúa aferrándose a las palancas del poder. Precisamente, porque tenemos confianza en que los pueblos latinoamericanos lograrán construir un futuro más justo y favorable, fijamos en estas páginas el estado de la cuestión en el sector vital del agro en nuestro continente, para mostrar su insostenibilidad y su carácter aberrante y, al mismo tiempo, para subrayar con esperanza la presencia de las fuerzas que bregan por un cambio profundo.

*Los coordinadores
Buenos Aires, Río de Janeiro, México, D.F.,
agosto de 2012*

1. Tierra, capital y producción agroalimentaria: despojo y resistencias en Argentina

LUIS DANIEL HOCSMAN

Introducción

ESTE TRABAJO DA CUENTA de las características que tiene el proceso de territorialización del capital agrario en Argentina desde los inicios de la creciente instalación del modelo sojero, tomando como información relevante el incremento de la producción agrícola destinada fundamentalmente a la exportación. Se presenta el contraste inicial en la configuración del sistema agroalimentario argentino para el inicio del periodo (década de 1970 y principios de 1980).

Al focalizar el análisis en las formas de apropiación y uso de la tierra y el territorio, pretendemos vincular el proceso de despliegue de las relaciones capitalistas en Argentina con su manifestación en las políticas de tierra plasmadas durante el periodo que abarca la “restauración democrática” de 1983 y la actual consolidación de un modelo de desarrollo de tipo neoextractivista, que muestra puntos de continuidad con lo iniciado tres décadas atrás. Para ello contextualizamos las variables económicas y políticas a nivel nacional, y damos cuenta de los sistemas productivos dominantes en la producción agroalimentaria.

Este periodo ha sido el escenario de una serie de cambios radicales en el agro argentino; sin duda el más espectacular es el proceso de crecimiento de la producción de granos en la región pampeana y en algunas subregiones del norte del país. Este crecimiento se basó en los cambios hechos en los sistemas de producción y distribución, lo cual ocasionó una serie de modificaciones en la estructura social agraria.

Por otra parte, en el resto del país la situación osciló entre la formación de algunos polos de desarrollo productivo y tecnológico agrícolas, por lo que en las economías regionales donde hubo procesos de modernización productiva, las economías familiares y campesinas de manera creciente fueron impactadas negativamente en sus condiciones de producción y reproducción, como también los propios ecosistemas asociados.

Asimismo, son variados los procesos de despojo y su consecuente conflicto, los cuales en las últimas dos décadas han causado la organización de un repertorio de acciones de resistencia, y a cuyos protagonistas hemos abordados en este trabajo, en particular, a los sujetos colectivos de la resistencia activa, como es el caso de los movimientos campesinos que asumen un posicionamiento contra-hegemónico y buscan –y las continúan configurando– otras formas de territorialización.

Para brindar un panorama de esta compleja situación, sustentado en una mirada crítica del proceso, aquí ofrecemos un análisis que pone en consideración sus proyecciones.

En los elevados índices de productividad y promoción de estos cultivos, los gobiernos nacionales o estatales han desempeñado un papel activo, ya sea por participación directa mediante políticas de promoción –económica, científica, y otras– o por omisión, en el marco establecido de políticas neoliberales tan ampliamente difundidas desde la década de 1990.

En el plano político, observamos la consolidación de las relaciones capitalistas en el campo, gracias al conocido proceso de restauración del orden democrático de 1983, el cual inició con el gobierno de la Unión Cívica Radical de Raúl Alfonsín y abarca el actual gobierno del Partido Justicialista de Néstor Kirchner y su continuidad con Cristina Fernández de Kirchner (que surgió tras el colapso social de diciembre de 2001, provocado por las políticas antes mencionadas y la lucha de quienes lo resistieron).

El contexto general está dado por la afirmación del neodesarrollismo y la primarización de la economía, que incluye la tierra y el territorio en un modelo neoextractivista,¹ dicho contexto está configurado por el desarrollo de la producción de cereales y oleaginosas orientado a la exportación (que toma forma primordial en el agronegocio sojero), los procesos de modernización de las producciones regionales, la ampliación de la frontera hidrocarburífera, como también, desde las últimas dos décadas, a la megaminería, la explotación forestal, etcétera, lo cual se traduce en la presencia de territorialidades en disputa en gran parte del espacio rural argentino. Esto trasciende el clásico conflicto entre capital agrario y trabajo campesino, entre explotación empresarial y formas de producción familiar, y la ampliación de la conflictividad en la medida que incorpora la disputa por un catálogo de bienes naturales como medios de vida de la sociedad en su conjunto.

Tanto la expansión de la frontera agropecuaria que habilitó procesos de deforestación, contaminación ambiental, impactos en la salud pública, concentración en la

¹ Para un adecuado abordaje sobre el nuevo extractivismo, bajo el contexto del “progresismo sudamericano” actual, y con el fin de ubicar la direccionalidad del proceso analizado en este trabajo, véase Gudynas (2009).

propiedad de la tierra, expulsión de agricultores y trabajadores rurales (especialmente pequeños y medianos), quienes quedaron fuera de la creciente escala productiva, como la transformación de actores sociales y la emergencia de otros (de productores agropecuarios a rentistas, contratistas de maquinaria, *pools* de siembra, migrantes, etcétera), configuran en conjunto un impactante cambio en la dinámica socio-productiva a lo largo de 30 años.

Daremos cuenta de una de las vías más destacadas de territorialización del capital en el espacio rural, evidente en los continuos y crecientes índices asociados a la producción agrícola, y en su incidencia tanto en la producción alimentaria como en las transformaciones sociales enunciadas respecto a las condiciones de reproducción de economías domésticas. Después, buscaremos vincular este proceso con las relaciones de poder; en concreto, nos enfocaremos en las políticas de acceso a la tierra.

En Argentina, a lo largo de todo el siglo xx, el sector agropecuario estuvo estrechamente relacionado con la vida económica y política del país. Su importancia ha sido fundamental en tanto que es el sector que ha suministrado alimentos y aportado divisas e ingresos para el gobierno (Arceo, 2003; Basualdo, 2006; Barsky y Gelman, 2009). Sin embargo, su papel y centralidad en el desarrollo económico ha variado a lo largo de estos años de acuerdo con los cambios en el modelo de acumulación. Por ello, desde principios del siglo xx hasta la década de 1930, la actividad económica estuvo íntimamente ligada al sector agropecuario y a la extracción de recursos naturales. Su producción fue determinada por la importación de tecnología y las nuevas técnicas productivas (genética animal, manejo de rodeos, semillas, etcétera) traída de los países “desarrollados”, así como por la fuerte influencia ejercida por la demanda externa de alimentos.

Cuando el gobierno pasó a ser una dictadura militar a mediados de la década de 1970, se pone en marcha un nuevo modo de acumulación aperturista con hegemonía financiera (Rapoport, 2000; Basualdo, 2006). Sus principales lineamientos serían complementados y profundizados por los diferentes gobiernos democráticos que llegaron al poder hasta finales de siglo xx. En este marco, el sector agropecuario comienza a experimentar diferentes transformaciones, las cuales han sido objeto de una gran cantidad de investigaciones que pueden categorizarse en tres ejes centrales: 1) el régimen de tenencia de la tierra, 2) el sujeto que encabeza el proceso de cambio en el sector, 3) y las modificaciones del sistema productivo. Entender cada uno de estos ejes es necesario para lograr una correcta caracterización del sector, ya que sería erróneo analizar las nuevas condiciones económico-sociales que plantea la situación, al margen de las relaciones de propiedad de la tierra, del sistema productivo y de los correspondientes alineamientos políticos y sociales que supone el sujeto dinamizador del periodo. En este sentido, durante las décadas de 1980 y 1990, se destacaba la

discusión sobre la concentración o desconcentración de propiedad de la tierra,² y las consecuencias que esto podría traer con relación al papel del sector en la economía (Santarcángelo, 2009), discusión que pierde relevancia a la luz de la información contrastada con el *Censo Nacional Agropecuario* (CNA) 2002, que evidenció un fuerte proceso de desaparición de explotaciones agropecuarias, fundamentalmente entre las unidades productivas menores a 500 hectáreas, consideradas como de estrato medio en la estructura agraria argentina.

La política económica en relación con el sector agropecuario: 1982-2002-2012

Puede afirmarse que son dos las principales variables económicas que inciden en la producción y rentabilidad del sector agropecuario: el tipo de cambio (asociado a la política impositiva mediante gravámenes a las importaciones) y el precio de los alimentos, básicamente si éstos son orientados al mercado externo.

Como preámbulo del periodo que aborda este trabajo, cabe señalar que la dictadura militar que tomó el poder en 1976 transformó las bases sobre las que se sustentaba la industrialización por sustitución de importaciones, e instauró un nuevo modo de acumulación, aperturista con hegemonía financiera, o simplemente de valorización financiera.

En el contexto latinoamericano, esto inicia para los productores de alimentos una etapa caracterizada como “fase agroexportadora neoliberal”, que se diferencia de la “fase de articulación subordinada” (Estado de Bienestar, mercado internismo, básicamente abaratamiento del costo de la mano de obra obrera mediante la depreciación de los alimentos), donde emerge la globalización de la economía como nueva fase de internacionalización del capital, instaurado como resultado de la estrategia de las grandes multinacionales para enfrentar el declive de la larga onda expansiva de la posguerra, siendo los factores constitutivos: dominio del capital financiero sobre el capital productivo, declive del modelo de Estado nación, libre comercio, alto desarrollo tecnológico, etcétera (Rubio, 2001). Particularmente en Argentina,

la política del régimen militar instaurado en 1976 alteró sensiblemente el funcionamiento de la economía. La liberalización generalizada de los mercados –salvo el del trabajo– y la aper-

² Al respecto, hay controversia y “debates” entre autores como Barsky, Lattuada y Llovet (1987) y Basualdo y Khavisse (1993). Para ese debate y sus implicancias puede verse Lattuada (1995), Azcuy (2007) y V. Basualdo (2010).

tura económica al exterior fueron los aspectos centrales de tal política que pretendía cambiar profundamente la estructura económica y social del país, así como impulsar una mayor vinculación económica internacional³ (Barsky y Gelman, 2009:429).

Como apunta Santarcángelo en lo que se refiere al sector primario, los objetivos del ministro de Economía del gobierno de facto:

Se concentraron en incrementar la producción y la productividad, extender la frontera agropecuaria y en modernizar el sector por medio de la incorporación de tecnología. Bajo este marco, la solución del gobierno fue eliminar las retenciones a las exportaciones agropecuarias y dejar de intervenir en la comercialización, quedando la actividad de la Junta Nacional de Granos reducida a la fijación de un precio sostén para el caso en que los precios internacionales descendieran por debajo de determinados niveles (2009:6-7).

La reforma financiera de 1977, conjuntamente con la caída de los precios internacionales del sector ganadero, determinaron que los ingresos por concepto de exportaciones se vieran fuertemente disminuidos. No obstante, la actividad agropecuaria fue una de las ramas productivas que más se benefició con las políticas implementadas por la dictadura, pese a que los efectos de la valorización financiera comenzarían a socavar las posibilidades de crecimiento del sector ganadero, en tanto los productores encontraban más rentable valorizar su capital en el mercado financiero que en las explotaciones de sus recursos naturales (Basualdo y Arceo, 2009).

El gobierno constitucional instaurado en 1983 encuentra un país inmerso en graves problemas económicos, con niveles de desempleo, inflación y endeudamiento externo hasta ese momento inéditos para el país.

Gozaría inicialmente de altos precios internacionales y condiciones climáticas que favorecieron la obtención en 1984 de la cosecha de cereales y oleaginosas más alta de las registradas

³ Se buscaba articular una política de estabilización interna basada en una fuerte baja del salario real, en la restricción de la oferta monetaria y en el ingreso de las importaciones, con una política de apertura externa que permitiera al sector agropecuario exportador y a las ramas industriales con ventajas comparativas insertarse en mercados de mejor tamaño. Para el sector agropecuario pampeano, eximido de las retenciones a las exportaciones, después de la devaluación y el apoyo con créditos masivos del Banco de la Nación –los créditos al sector representaban 27% del total a fines de 1975, pasaron en noviembre de 1977 a 45.1%–, pareció abrirse un periodo de altas ganancias e inversiones sostenidas. Esto provocó una rápida respuesta productiva en 1976-1977, subiendo la producción de trigo en 28%, la del maíz en 30%, la del lino en 64% y la de soya 101% (Barsky y Gelman, 2009:429).

hasta ese año, pero la declinación de los precios, el mantenimiento de las retenciones a pesar de ello, y las violentas conmociones económicas provocadas por la hiperinflación de fines de los años 80 provocaron una nueva caída de la producción agrícola pampeana (Barsky y Gelman, 2009:430).

Los fuertes desequilibrios en las cuentas públicas y en los precios internacionales impulsaron al gobierno a lanzar sucesivos planes de estabilización (Plan Austral, Plan Primavera) junto con políticas de congelamiento.⁴ Sin embargo, a pesar de los diferentes planes de estabilización, el gobierno de Raúl Alfonsín trazó un eje en materia económica que no modificó en forma sustancial la política monetaria instaurada por el gobierno militar, conservando, de esa manera, uno de los pilares centrales del modo de acumulación instaurado en 1976.

Hacia fines de la década de 1980, el país se caracterizaba por un avanzado proceso inflacionario, una alarmante desindustrialización y un importante incremento de las inversiones especulativas y fuga de capitales. En este marco, aún bajo la influencia del proceso hiperinflacionario, se forzó la retirada prematura del gobierno Radical. Con el objetivo de frenar el proceso hiperinflacionario, el nuevo gobierno del Partido Justicialista, con Carlos Menem en 1989, instrumenta una serie de medidas que profundizan las políticas económicas implementadas desde la dictadura militar. Después de otros intentos de estabilización monetaria (Plan Bunge y Born, y la gestión del ministro de Economía, Erman González), que acabaron en sucesivos brotes hiperinflacionarios, a partir de 1991 se puso

⁴ “Medida en términos del Producto Bruto Interno (PBI), la producción agrícola decreció a una medida anual del 0.7% durante el quinquenio 1984-1989 [...] La inestabilidad creciente de los instrumentos que actúan sobre las variables macroeconómicas esenciales llegó a ser de tal magnitud que obstaculizaron en estos años el proceso de toma de decisiones [...] El Plan Austral priorizaba el aumento de los ingresos fiscales. Su aplicación mecánica en el agro y una inadecuada valoración del comportamiento del sector agropecuario pampeano determinaron políticas erróneas que perjudicaron seriamente su desempeño y afectaron decisivamente al propio plan. Durante el periodo expansivo previo que había durado hasta 1984, las políticas cambiaria y fiscal permitieron extraer del sector volúmenes importantes de excedentes. Desde 1984 se registraba un descenso considerable del precio internacional de los granos, que alcanzó su momento máximo en 1986 como consecuencia de una mayor producción internacional, la cual derivó en una importante acumulación de *stocks* y en la implementación de agresivas políticas de exportación —que incluyó un gran incremento de los subsidios por parte de los países de la Comunidad Económica Europea y de Estados Unidos. Los precios expresados en dólares de 1980, descendieron en el caso del trigo de 221 dólares por tonelada en 1975 a 84 dólares por tonelada en 1985, del maíz de 191 a 95 dólares por tonelada, del sorgo de 151 a 75 dólares por tonelada y de la soya de 307 a 175 dólares por tonelada. La leve disminución de las retenciones para la cosecha de 1985-86 fue insuficiente para atenuar la gran caída de ingresos a los productores” (Barsky y Gelman, 2009:438-440).

en marcha el denominado Plan Menem-Cavallo,⁵ basado en un modelo económico de ajuste, convertibilidad, privatizaciones y desregulación, que acarrearía consecuencias trascendentes para la República Argentina (Rapoport, 2000; Azcuay, 2004; Basualdo, 2006).

La liberalización comercial y financiera, más la apertura económica indiscriminada, se unieron a la sanción de la Ley de Convertibilidad,⁶ donde se fija la paridad cambiaria que obliga al Banco Central a mantener reservas en proporción no inferior a 80% de la base monetaria. La nueva paridad significó la apreciación de la moneda nacional, estableciendo un conjunto de precios relativos desfavorables al sector agropecuario. Un tipo de cambio sobrevaluado en un marco de apertura total de los mercados, sin control alguno de la producción agropecuaria, resultó ser negativo para el sector, fundamentalmente, para los pequeños y medianos productores. Los rasgos generales y definitorios del Plan de Convertibilidad, cuya vigencia se extendió durante una década, determinó una profunda reestructuración económica.

⁵ En relación con esta dupla, cabe destacar el importante protagonismo de Domingo Felipe Cavallo en la política económica argentina durante dos décadas. Este economista egresado de la Universidad Nacional de Córdoba, doctorado en Harvard, que como representante de la FM (Fundación Mediterránea) se destacó en sucesivas funciones públicas. La FM, creada en 1973 por grupos empresariales de Córdoba, de forma inmediata organiza y financia el Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL), rápidamente se constituye en uno de los principales centros de pensamiento económico, y necesariamente político, del país. Cavallo, siendo director de este instituto, se convierte en un importante asesor del Ministerio de Economía de la nación a cargo de José Martínez de Hoz, en plena Dictadura; luego fue designado subsecretario del Ministerio del Interior. Después, como presidente del Banco Central, en 1982 estatizó la deuda externa privada, cuyas secuelas aún perduran. Reciclado en la política “democrática”, luego de ser diputado nacional, convocado por Carlos Menem asume el cargo de ministro de Economía y Servicios Públicos, siendo el mentor de la Ley de Convertibilidad, y sienta las bases para la reforma del Estado y la ola privatizadora. Su actividad se mantiene hasta después de la administración “peronista”, al ser convocado nuevamente como ministro de Economía (con facultades “plenipotenciarias” con acuerdo del Parlamento) por el radical Fernando de la Rúa, profundiza las políticas de ajuste y sujeción a los intereses marcados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) hasta su renuncia, precipitada tras la rebelión popular de 2001. Para un abordaje de la FM, véanse Ramírez (1999) y Baudino (2004).

⁶ Las principales medidas que afectaron el rendimiento y la evolución del agro incluyeron: 1) Establecimiento de un tipo de cambio a la paridad un peso igual a un dólar. 2) Rediseño de aspectos fundamentales de la política impositiva, como la reducción o eliminación de derechos a la exportación (retenciones) e importación, y establecimiento del impuesto a los intereses y el impuesto sobre la renta presunta. 3) Desregulación de los mercados, liquidación de las Juntas Nacionales de carnes y granos, y cuasi eliminación de las políticas activas de intervención estatal en la economía agraria. 4) Incrementos en los fletes por incidencia de los “peajes” en las rutas, luego de su entrega al control de empresas concesionarias; así como otros aumentos de costos en los servicios privatizados y en el precio del gas oil. 5) Privatización de los puertos. 6) Relativa oferta de crédito bancario y extra bancario para la producción agropecuaria. 7) Libertad total en los plazos y condiciones de los contratos de arrendamiento, aparcerías rurales y contratos accidentales, y liquidación de conquistas laborales y precarización del empleo de los trabajadores y obreros rurales (Azcuy, 2004:4).

Asimismo, diferentes organismos encargados de llevar a cabo el control y la articulación de las diferentes actividades agropecuarias fueron eliminados con la ley que llevó el núm. 2248 en 1991. Entre los principales organismos eliminados se encuentran la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes, el Instituto Nacional de Vitivinicultura, la Dirección Nacional de Azúcar, la Comisión Reguladora de la Yerba Mate, etcétera. La desaparición de estos organismos significó un duro golpe para el sector agropecuario, ya que dejaron de aplicarse cuotas de producción, precios mínimos y canales de comercialización, impactando fuertemente en los pequeños y medianos productores. Como veremos, el resultado de estas medidas, entre 1988 y fines de siglo xx, fue –entre otros– la desaparición de 56 330 productores de ganado bovino, todos ellos con menor rango de capitalización.

Transformadas las condiciones estructurales del mercado real y financiero en un marco de profunda recesión económica y social, asume el gobierno de la “Alianza” (frente electoral formado básicamente por la Unión Cívica Radical y el Frente Grande, una coalición de fuerzas políticas con tinte progresista de sectores justicialistas, opositores al menemismo, e independientes), el cual no hizo otra cosa que profundizar algunas de las medidas económicas aplicadas durante el menemismo. Como resultado de esto, el país sufrió en diciembre de 2001 la peor crisis económico-social de su historia; en lo institucional, el país tuvo cinco presidentes en 11 días. El último presidente de ese periodo fue Eduardo Duhalde, quien permaneció en el cargo poco más de un año, época en que las políticas económicas aplicadas combinaron el abandono de una tasa de cambio fija junto con el *default* de gran parte de la deuda pública. La derogación de la Ley de Convertibilidad supuso un cambio de precios relativos favorable a los sectores productores de bienes, que en un marco de tasas de interés bajas, permitieron comenzar a desarmar parte del andamiaje económico introducido por el gobierno de la dictadura. Como resultado, comienza a dejar de ser rentable valorizar el capital financieramente, lo que derivó en nuevos procesos económicos que habilitaron la recomposición del tejido económico-social.

Pampa y “pampeanización” en la transformación del modelo productivo

Desde fines del siglo xix y durante gran parte del siglo xx, Argentina (junto a otros países como Australia, Canadá, Nueva Zelanda e incluso Estados Unidos) se constituyó en un importante exportador de carne vacuna y cereales (trigo, maíz, girasol, entre otros granos). Así como fueron destinados a la alimentación de las masas obreras de su principal comprador (Inglaterra), los productos argentinos también eran alimentos básicos de consumo popular en el mercado interno.

La globalidad del sistema agroalimentario tiene sus manifestaciones territoriales a nivel local, en el Cono Sur de América se muestra de manera notable el incremento de la producción agrícola, donde las oleaginosas destacan por su crecimiento, tanto en niveles de producción como en expansión espacial; muestra de ello es la creciente producción de soya en los estados del sur de Brasil, las regiones orientales de Paraguay y Bolivia, así como en el centro y norte de Argentina.

No obstante la fortaleza del proceso homogeneizador de la agriculturización sojera, las transformaciones socioeconómicas producidas en las últimas tres décadas fueron diferentes conforme las regiones de referencia. Así, en Argentina es posible distinguir dos estructuras agrarias dominantes: una tiene la modalidad de desarrollo capitalista clásico, cuyo foco históricamente ha sido la llamada Pampa húmeda, ubicada en el centro-este del país y asentada en condiciones agroecológicas de alta productividad, con una renta diferencial que fue decisiva en la configuración definitiva del espacio nacional durante la unificación, concluida entre 1860-1880; desde entonces sustentó otro modelo agroexportador de producción de granos y carne, al valorizarse la tierra por sobre la fuerza de trabajo (por ello, el aniquilamiento generalizado de la población indígena llevado a cabo por el ejército de la nación), como también su papel en la distribución de las tierras conquistadas.

La producción agropecuaria —particularmente en la Pampa húmeda— históricamente ha gozado de ventajas que le permitieron apropiarse de una renta diferencial. Aunque su magnitud ha estado sometida a los vaivenes de la demanda mundial de carnes y granos, la posibilidad de apropiarse de una renta diferencial se mantendrá como un factor constante en todos los periodos hasta la actualidad.⁷

La segunda región es la denominada extrapampeana, situada en el oeste, norte y noreste del país y la Patagonia, donde —excepto la Patagonia— el capitalismo agrario se basó en la presencia de explotaciones agroindustriales (caña de azúcar, tabaco, algodón, yerba mate, etcétera) y producción forestal extractiva, combinada con ganadería extensiva (en la cual se incluye la producción ovina trashumante de la Patagonia), e incorporó en su valorización a los sectores campesinos, mediando una subsunción indirecta ya sea por la oferta de materias primas, alimentos y fuerza de trabajo.

En ambas regiones, podemos diferenciar básicamente tres tipos de economía agraria, las cuales —a su vez— pueden ser asociadas a subsectores: primero, economías de subsis-

⁷ Vale señalar que la existencia de este flujo económico, no significa que la misma vaya a ser captada por capitales nacionales. Tanto la presencia preponderante del capital extranjero, que actúa en el espacio nacional y se apropia directa o indirectamente de una porción de renta diferencial, como la generación de deuda pública, son mecanismos por los cuales el capital imperialista se reapropia de dicho flujo.

tencia, compuesta socialmente por campesinos y/o comunidades indígenas; el segundo corresponde a un estrato intermedio formado por medianos a pequeños productores familiares con variado grado de capitalización (*farmers*), el cual abarca desde los tradicionales *chacareros* de la llamada “Pampa gringa” (principalmente, migrantes de origen europeo) hasta los “colonos” del norte argentino de variado origen étnico; finalmente, el tercero es un extremo constituido por diversas formas de empresas agropecuarias de tipo capitalista, como productoras y/o exportadoras de cereales, oleaginosas y derivados, grandes sojeros, “pool de siembra” y fondos de inversión. Claramente vinculado a este último tipo de economía agraria, se encuentra a los trabajadores rurales asalariados en diverso grado, que va desde la venta estacional como complemento de su economía campesina hasta la plena incorporación al mercado de trabajo, que incluye el gerenciamiento de los procesos productivos en la agricultura empresarial.

El proceso de agriculturización, focalizado inicialmente en el espacio pampeano, ha ido homogeneizando el paisaje, desplazando población, impactando la diversidad social y ambiental; ha confrontado territorialidades en un proceso que para estos espacios otrora caracterizados por la presencia de bosque nativo o pasturas naturales es identificado precisamente con el nombre de “pampeanización”.

En Argentina, durante el proceso hubo –y continúa– un aumento de la deforestación basado en el avance de la actividad agropecuaria sobre el monte nativo (bosque Chaqueño y Yungas). En 1998, cuando se realizó el Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos, las selvas y montes de las provincias extrapampeanas de Salta, Chaco, Formosa, Santa Fe, Santiago del Estero y Córdoba sumaban 23 688 921 hectáreas. Apenas ocho años después habían perdido casi 10%. Entre 1998 y 2002 desaparecieron 781 930 hectáreas. En los últimos cuatro años, el proceso se acentuó y la tala arrasó con 1 108 669 hectáreas, en su gran mayoría implantadas con soya.

Como muestra el *Informe sobre deforestación en Argentina* realizado por la Dirección de Bosques de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (Montenegro *et al.*, 2004), la tasa de deforestación –que mide el porcentaje de pérdida anual respecto de la superficie remanente– resulta seis veces más alta que el promedio mundial. Argentina pierde anualmente 250 000 hectáreas de bosque nativo. La mayor aceleración se registra en la norteña provincia de Salta, donde, en este lapso, la desaparición de masa boscosa (414 934 hectáreas) fue 113.45% mayor que entre 1998 y 2002. En uno de sus frentes de expansión sojera, sólo el departamento de Anta perdió 239 681 hectáreas. No es sólo la tala masiva lo que acarrea problemas ambientales y, por lo tanto, también económicos y sociales. El informe final incluye también datos sobre degradación de los bosques –cuando se extraen las especies más importantes, lo que reduce la diversidad– y fragmentación, con consecuencias similares.

Como se muestra en este trabajo, es mediante la incorporación de nuevos procesos productivos, como la utilización de semillas transgénicas, aunada a un paquete tecnológico basado en insumos (agrotóxicos) y procesos (siembra directa), que se intensificó fuertemente la producción de soya a partir de mediados de la década de 1990, llegando a superar 50% de la superficie agrícola para inicios de la segunda década del presente siglo, 95% destinado a la exportación, lo cual es el porcentaje correspondiente a la semilla transgénica “RR” (*Round up Ready*).

De la diversidad alimentaria a la producción de bienes exportables

Antes del dominio sojero, en promedio durante la década de 1970, en la Pampa húmeda las explotaciones rurales extensivas se caracterizaban por sus ciclos de agricultura y ganadería (mixtas), que aportaban a la fertilidad de los suelos por la rotación y sucesión de cultivos, tales como: trigo, lino, maíz y girasol. A esto se sumaba la multiplicidad de cultivos desarrollados de manera complementaria, que contribuían de manera directa a la dieta de los productores rurales.

En las regiones extrapampeanas se producían cultivos tradicionales asociados a las agroindustrias, orientados en mayor parte hacia el mercado interno: caña de azúcar en el noroeste (provincias de Tucumán, Salta y Jujuy); algodón, tabaco y yerba mate en el noreste; frutales diversos (manzanas, peras y uvas) en el Valle del Río Negro patagónico y en Cuyo (provincias cordilleranas de Mendoza, San Juan) que, desde las últimas décadas del siglo xx, comenzaron también a proveer al mercado exportador. Salvo algunos productos tropicales de consumo masivo como el café, bananas y otros, en Argentina se producía casi la totalidad de los alimentos que consumía su población.⁸

En la década de 1980 se produce el primer impacto por la presencia del cultivo de soya que dio lugar a un esquema creciente de agricultura permanente, con este cultivo como eje de sucesión, principalmente con trigo y eventualmente con lenteja y arveja, como cultivos de invierno. Este giro está vinculado a los fuertes aumentos en los rendimientos por hectárea y en la rentabilidad de los cultivos. Hay dos factores vinculados con este aumento: el primero es el continuo mejoramiento de la semilla utilizada debido al desarrollo de la biotecnología. En la década de 1970, se introdujeron las variedades híbridas de maíz, girasol y sorgo, mientras que comenzó a aumentar la siembra de la soya con fines comerciales. Posteriormente, en 1990 se produjo un salto biotecnológico con la modificación genética de las semillas por la introducción de cadenas en el ADN

⁸ Para una aproximación a las características y transformaciones de las denominadas economías regionales, véase García y Rofman (2005).

(el gen RR) que hace a la soya, el maíz y el algodón resistentes al herbicida glifosato. El segundo factor es la mayor tecnificación del proceso de siembra y cosecha que contribuyó a reducir la cantidad de fuerza de trabajo involucrada en dichas tareas, a la vez que aceleró los ritmos del proceso.

Ante la paulatina imposición de nuevas condiciones de producción (debido a la rentabilidad según la escala) y la necesidad de recurrir a un nuevo equipamiento que escape a las posibilidades del productor medio (representaban una gran inversión) se dio lugar a la aparición de un nuevo actor en el sector: el “contratista” de maquinaria. Este empresario con equipamiento a gran escala establecerá diferentes formas contractuales con los propietarios de pequeñas o medianas extensiones de tierra (50-100 hectáreas), de manera que cultiva entre 500-1 000 hectáreas.

En este contexto se desarrolló la “siembra directa”, sistema por el cual se siembra sobre el rastrojo del cultivo anterior sin remover el suelo. Este tipo de labranza, denominada también como “barbecho químico”, ha tenido como consecuencia el uso indiscriminado de los agrotóxicos (también conocidos como plaguicidas, agroquímicos o defensivos agrícolas).

En la campaña de 2005-2006, se utilizaron –según cifras de estimaciones oficiales– algo más de 200 millones de litros de glifosato, lo que redonda en un aumento de más de 1 400% en relación con lo aplicado en 1996. A este herbicida, parte indispensable del paquete tecnológico sojero, se suman las aplicaciones de entre 20 y 25 millones de litros de 2-4D; unos seis millones de litros de endosulfán y otros seis millones de atrazina. Los volúmenes utilizados en 2012 son aún mayores debido a que la superficie sembrada con soya RR ha crecido casi 17%, a lo se debe sumar el resto de cultivos que utilizan el sistema de siembra directa.

El aumento del uso de agrotóxicos se debe tanto al significativo avance de las semillas transgénicas (soya, maíz y algodón) como a la creciente resistencia de las “malezas” a los químicos, lo cual lleva a incrementar las aplicaciones. Su utilización afecta integralmente las condiciones de vida de las poblaciones que son expuestas a estos elementos. Entre otros efectos, ocasiona la desaparición de los ecosistemas, fuente de la biodiversidad que proporciona los recursos alimenticios y medicinales tradicionales, así como la disponibilidad de agua, elemento vital de subsistencia. El avance de ese paquete tecnológico –asociado con insumos agroquímicos y siembra directa involucrados en la producción sojera– amenaza y crea graves y directos problemas de salud a las poblaciones por medio de las fumigaciones (no sólo donde es aplicado, sino en todo el medio ambiente dada la difusión de sus efectos tóxicos mediante agua y aire).

Es importante destacar que para el caso del glifosato existen poderosas argumentaciones de parte de activos movimientos sociales (“Madres de Barrio Ituzaingó”, Movi-

miento “Paren de Fumigar”, Movimiento “Paren de fumigar-nos”, Movimiento de Médicos de pueblos fumigados, etcétera) e importantes estudios –como la investigación de Andrés Carrasco (2010), profesor e investigador de embriología que muestra los efectos negativos del glifosato sobre embriones de anfibios– que advierten sobre la peligrosidad de este herbicida para la salud humana, lo cual se suma a numerosas denuncias de las poblaciones afectadas.

Hasta fines de la década de 1970, las condiciones climáticas imponían restricciones al tipo de semilla existente. Los campos, una vez cosechados, quedaban vacíos o se pastoreaba ganado en los rastrojos. La entrada de la soya combinada estacionalmente con el trigo para generar dos cosechas anuales generó un cambio radical en el sector más fértil de la región, que incrementó enormemente los volúmenes de producción.

De acuerdo con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPYA), el cultivo de soya tuvo un significativo desarrollo en Argentina a partir de 1980. El cuadro 1.1 muestra la irrupción y evolución de las variables productivas más características de la actividad.

Cuadro 1.1. Evolución de variables productivas del cultivo a nivel nacional

<i>Periodos</i>	<i>Superficie sembrada (miles ha)</i>	<i>Rendimiento (kg/ha)</i>	<i>Producción (miles t)</i>
1970/1971-1972/1973	96	1 500	136.33
1980/1981-1982/1983	2 100	1 950	3 973.30
1990/1991-1992/1993	5 880	2 263	11 031.30
2000/2001	10 300	2 530	25 500.00
2001/2002	11 610	2 630	29 955.30
2003/2004	12 600	2 700	35 000.00
2006/2007	16 141	2 971	47 843.00

Fuente: SAGPYA, 2009, citado en Hocsman (2012).

La soya transgénica tuvo un importante impulso desde el Estado nacional al legalizarse la comercialización de las semillas resistentes al herbicida glifosato a partir de 1996. La soya transgénica comienza un nuevo periodo de expansión con la incorporación de los paquetes tecnológicos asociados a esta producción, impulsados por grandes multinacionales como Monsanto, Syngenta, Cargill, etcétera. La utilización de semillas modificadas genéticamente, fertilizantes y herbicidas permitió integrar

casi cualquier suelo al cultivo de soya, y eliminó las limitaciones naturales de estos cultivos.

A nivel nacional esto ha posibilitado que la superficie sembrada con soya pasara de 5.8 millones de hectáreas en 1993-1994 a 12.6 millones de hectáreas en el 2002-2003 (variación de 118%), y la cosecha de 11 millones de toneladas a 35 millones de toneladas (variación de 199%) en el mismo periodo.

Este impulso se fortaleció con el cambio en la política monetaria y el incremento del precio internacional de esta oleaginosa, que en 1999 cotizaba a 165 dólares, para fines de 2003 aumentó 30%, variación que resulta explosiva si se considera la devaluación de la moneda nacional, producida a comienzos de 2001, lo que implicó un aumento de 290% del precio de este cultivo. Con el aumento de las cotizaciones internacionales de los granos, los *pools* de siembra se transformaron en una alternativa atractiva para inversores, aun provenientes de sectores extra agropecuarios.

Cuadro 1.2. Evolución de la producción. Campañas 1997-1998 a 2006-2007

<i>Periodos</i>	<i>Producción (miles t)</i>
1997-1998	18732
1998-1999	20000
1999-2000	20136
2000-2001	26881
2001-2002	30000
2002-2003	34818
2003-2004	31577
2004-2005	38300
2005-2006	40537
2006-2007	47483

Fuente: SAGPYA, 2009, citado en Hocsmán (2012).

Las exportaciones del país durante la década de 1970 eran encabezadas por los productos primarios, seguidos por la manufactura de origen agropecuario, pero, como señalan Barsky y Gelman, fue a partir de 1986 que esta última ocupó el primer lugar en el grupo de exportaciones debido al gran crecimiento del complejo de aceites y residuos vegetales para la alimentación animal. “Estos cambios se dan también dentro

de las ramas que integran la agroindustria exportadora, donde los frigoríficos, que en el trienio 1974-1976 encabezaban las exportaciones con 31%, son desplazados por los aceites vegetales, que a fines de la década de 1980 representaba 47% del sector bajando los frigoríficos a 16%” (Barsky y Gelman, 2009:450).

Argentina se convirtió –en un proceso intenso de dos décadas– en el primer exportador mundial de aceite y harina de soya. Más de la mitad de la superficie cultivable del país está destinada a la producción de soya para uso forrajero. Como se ha señalado, vemos 5% de esta producción destinada al mercado interno. Consecuentemente (como quedó ejemplificado en el norte de la provincia de Buenos Aires), la diversidad de los alimentos que consume la población argentina ha sufrido sustanciales modificaciones en cuanto a su variedad y el nivel de precios de estos alimentos que limitada o escasamente son producidos para el mercado interno, teniendo, aun así, como referencia los precios internacionales.

**Cuadro 1.3. Ubicación de Argentina en el *ranking* mundial de exportación.
Campaña 2006-2007**

<i>Producto</i>	<i>Posición en el ranking mundial</i>
Soya	3º
Harina de soya	1º
Aceite de soya	1º
Harina de girasol	1º
Aceite de girasol	1º
Maíz	2º
Carne bovina	3º

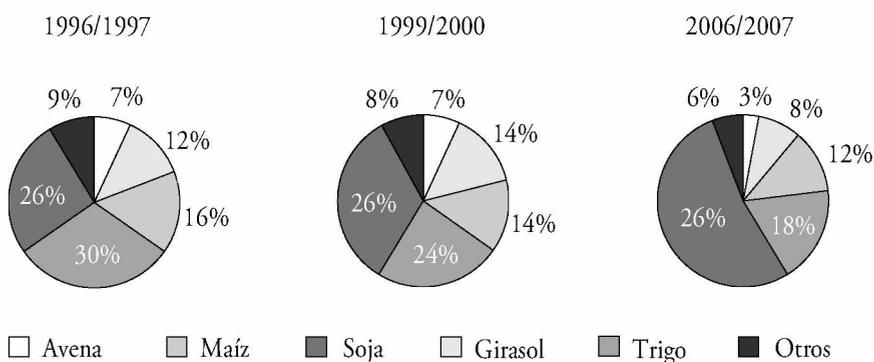
Fuente: SAGPYA, 2009, citado en Hocsman (2012).

La campaña agrícola 2006-2007, totalizó un valor cercano a 47 500 000 toneladas, este incremento en el volumen de producción se explica, en parte, por un aumento operado en la superficie sembrada de 4.9%, además del incremento del rendimiento de la soya.

El nivel de ingresos del sector permite ejercer una presión y control sobre la propiedad de la tierra, y de otras formas de uso y control de la misma. Para el primer trimestre de 2008, una hectárea en la zona sojizada de la Pampa húmeda, se vendía a razón de entre 15 000 a 20 000 dólares, y se arrienda –para producir soya– a razón de 20 quintales por hectárea, es decir, unos 600 dólares por hectárea (*Clarín Rural*, 15 de marzo de 2008).

Dada la imposibilidad de competir por cuestión de escala, de acceso a maquinaria, o por la alta rentabilidad de la tierra, aquéllos otrora productores familiares capitalizados (*chacareros* o “colonos”) que fueron los actores sociales característicos de gran parte de la región pampeana, se reconvirtieron en rentistas y, su mayoría, en pobladores de ciudades intermedias. Para dimensionar esta situación, como ejemplo, sólo por arrendar 300 hectáreas, el propietario recibe un ingreso parásito (sin invertir ni arriesgar un solo peso) de 180 000 dólares por ciclo sojero. La extensión del arrendamiento adquiere tal significación que, según estimaciones, en la actualidad más de 60% de la tierra agrícola es arrendada (*La Nación*, 15 de septiembre de 2008).

Gráfica 1.1. Superficie sembrada en granos por cultivo en Argentina



Fuente: SAGPyA, 2009, citado en Hocsman (2012).

Cabe destacar la incidencia del desarrollo tecnológico en el espacio agrario (transgénicos, agroquímicos, etcétera), que por parte del capital permitió poner en valor territorios otrora marginales a sus parámetros de productividad y rentabilidad que configuran sus intereses. Estas condiciones –siempre asociadas al modelo neoliberal– habilitaron una nueva dinámica para el control de los recursos y el destino de la producción y vida campesina en su conjunto, habilitando lo que Rubio (2001) denomina para América Latina, “fase de articulación subordinada excluyente” de la producción campesina.

La agriculturización y su expansión en el espacio extrapampeano son una expresión de los cambios en la estructura social del sector agropecuario, pero sus impactos sociales en el desplazamiento de la población rural muestra mayores índices.

Un análisis nos permite inferir el estado de la conflictividad agraria. Las transformaciones operadas en el ámbito rural desde el inicio del periodo intercensal 1988-2002

implicaron una mayor concentración económica, que repercutió de manera directa al interior de las explotaciones rurales familiares. Asimismo, se produjeron modificaciones relacionadas con la tecnificación de los procesos productivos, asociado a la concentración y el aumento de la superficie de las explotaciones, ya enunciadas a nivel nacional. Como muestra el cuadro 1.4, la concentración productiva, con la consecuente disminución en el número de explotaciones, es una característica de la producción agropecuaria argentina.

Cuadro 1.4. Cantidad de explotaciones agropecuarias (EAP). CNA, 1988 y 2002

	<i>Cantidad de EAP</i>		<i>Variación</i>	
	<i>1988</i>	<i>2002</i>	<i>Absoluta</i>	<i>Porcentaje</i>
Total país	421 221	317 816	-103 405	-24,5

Fuente: Estimaciones con base en información del INDEC (2003).

La superficie mediterránea de la provincia de Córdoba tiene la particularidad de condensar los dos tipos de estructura agraria y los subsectores socioeconómicos referidos (pampeana y extrapampeana), lo cual permite inferir y caracterizar las transformaciones operadas a nivel nacional. En este sentido, el cuadro 1.5 permite observar una disminución en el número de productores, especialmente en las explotaciones de menor superficie. En los cortes por escala, observamos la desaparición de establecimientos –vinculada al proceso de concentración– en los estratos inferiores a mil hectáreas. Cuando éstos son menores a 200 hectáreas –consistentes en explotaciones de tipo familiar– se registra una fuerte disminución que supera 40%, coincidente con la reducción del número de productores en el espacio agrario para todo el país, como señalamos anteriormente. De manera correlativa las explotaciones de más de 10 000 hectáreas observan el mayor incremento porcentual tanto en número de explotaciones agropecuarias como de superficie.

Azcuy destaca cuál es la dinámica del proceso de concentración económica que tuvo lugar en el agro, recurriendo a la investigación realizada por Peretti en el departamento cordobés de Marcos Juárez (zona núcleo de la producción sojera), mediante el caso de ocho productores, quienes, con superficies de explotación cercanas a las 2 000 hectáreas, vieron decaer su ingreso real a partir de la Convertibilidad, por lo que utilizaron la estrategia de “aumentar considerablemente la superficie trabajada a través del alquiler de tierras, incrementando la productividad de los factores fijos y utilizando como principal herramienta tecnológica la siembra directa” (Peretti, 1999:34-36, citado en Azcuy, 2004:257). Este autor remarca:

Que sugieren que dichos productores recuperaron los niveles de ingreso reales que percibían en la década del 80 recién cuando prácticamente cuadruplicaron la superficie explotada, para cuyo logro resultaría decisivo que se trata de terratenientes-capitalistas que ingresaron a la Convertibilidad, a diferencia de la inmensa mayoría de los productores, con alta capacidad de gestión empresarial y un acceso fluido a la tecnología y el crédito [...] Para que estos ocho terratenientes-capitalistas pudieran alcanzar la escala productiva suficiente para mantener e incrementar su rentabilidad fue necesario que desaparecieran 153 establecimientos de tamaño medio en la zona (Azcuy, 2004:257).

**Cuadro 1.5. Explotaciones agropecuarias (EAP)
y superficie por escala de extensión en Córdoba. CNA, 1988 y 2002**

<i>Escala en hectáreas</i>	<i>EAP</i>		<i>Porcentaje de variación</i>	<i>Hectáreas</i>		<i>Porcentaje de variación</i>
	<i>CNA 1988</i>	<i>CNA 2002</i>		<i>CNA 1988</i>	<i>CNA 2002</i>	
Hasta 5	1 386	809	-41.6	3 999.6	2 174.6	-45.6
5.1 - 10	1 254	685	-45.4	9 953.5	5 353.8	-46.2
10.1 - 25	2 509	1 206	-51.9	44 991.6	21 737.5	-51.7
25.1 - 50	3 376	1 705	-49.5	131 457.7	66 820.8	-49.2
50.1 - 100	6 014	3 295	-45.2	470 384.4	259 977.8	-44.7
100.1 - 200	9 072	5 043	-44.4	1 366 534.1	765 840.4	-44.0
200.1 - 500	10 423	6 964	-33.2	3 302 001.6	2 273 460.6	-31.1
500.1 - 1 000	3 652	3 334	-8.7	2 541 102.8	2 353 869.7	-7.4
1 000.1 - 2 500	1 737	1 872	7.8	2 628 913.2	2 825 344.3	7.5
2 500.1 - 5 000	437	490	12.1	1 498 705.1	1 706 678.9	13.9
5 000.1 - 10 000	164	172	4.9	1 113 682.6	1 158 876.5	4.1
Más de 10 000	37	45	21.6	613 159.3	804 122.9	31.1
Total	40 061	25 620	-36.0	13 724 886	12 244 258	-10.8

Fuente: Elaboración propia con información de los CNA 1988 y 2002, citado en Hocsman y Preda (2006).

Esto se traduce en la quiebra de entre un cuarto y un tercio de las explotaciones agrarias pampeanas azotadas por las consecuencias de las reformas económicas, aplicadas coincidentes con la vigencia de la Ley de Convertibilidad.

Semejante a la estructura agraria del país, la provincia de Córdoba muestra las dos características señaladas: centro y sureste con desarrollo capitalista centrado en la producción de granos (fundamentalmente soya y trigo), y el noroeste con predominio de monte boscoso, base para el desarrollo de producción campesina.

El avance de la frontera agrícola sobre territorios ubicados en la zona extrapampeana, tradicionalmente utilizados para explotación forestal y producción familiar de pequeña escala, se basó en el uso de semillas de soya transgénicas adaptadas a suelos de menor productividad relativa. Esto determinó el comienzo de una producción agrícola o el corrimiento hacia esta zona de producción ganadera bovina desplazada a la zona de mejor aptitud agrícola (Hocsman y Preda, 2006). La zona comenzó a sufrir el desplazamiento de la población campesina mediante la combinación de coacciones económicas y extraeconómicas entre las que se destaca la compra fraudulenta de campos por parte de empresarios (falsas escrituras, títulos “grillados”, etcétera) con la participación –por acción u omisión– de distintos estamentos del Estado provincial, como peritos judiciales, jueces y policías.

Las condiciones estructurales basadas en las políticas gubernamentales de las últimas décadas han posibilitado el avance de la soya en tierra argentina. El Estado nacional y sus variantes provinciales durante años han fomentado los agronegocios, y no existen políticas efectivas destinadas a salvaguardar los derechos de los productores campesinos y comunidades indígenas, ni de aquellos productores pampeanos pequeños o medianos que querrían optar por otra alternativa productiva sin poner en riesgo la continuidad de su explotación.

Para dar continuidad a esta dinámica y al modelo socioproductivo con incidencia directa en el espacio rural, durante el marco conmemorativo del Bicentenario (en alusión a la celebración del inicio del periodo independentista), el gobierno nacional ha presentado el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal 2010-2016 (PEA). Con él se propone multiplicar el volumen exportable y busca “producir un salto paradigmático” para pasar del modelo tradicional como exportador de productos primarios con poco valor agregado hacia un “Modelo de Valor Agregado con Desarrollo”; como también profundizar la tendencia, con “fuerte inserción del país en las cadenas globales de valor mundiales”. Prevé un aumento de la superficie sembrada para granos de 33 millones de hectáreas a 42 millones en 2020, con un aumento de 27% respecto al año 2010, mientras que la producción pasará de 100 millones de toneladas a 157 millones, lo que significa un aumento de 58%. Sin pormenorizar el análisis, indudablemente, la concreción de estas metas tendría en el plano socioambiental y cultural consecuencias simples y contundentes: el desalojo de productores, la desorganización de formas productivas no capitalistas existentes, la desaparición de comunidades rurales, etcétera.

Un punto destacable que guarda relación con la dirección agroexportadora de la propuesta socioproductiva “Bicentenario” es la continuidad –en el cierre del periodo analizado– de la primarización de la economía en consideración del conjunto del comercio exterior. En el cuadro 1.6 se muestran las principales firmas exportadoras de Argentina. De una lista de 20 empresas, once se orientan a la venta de productos agrarios y sus derivados, mientras que un número importante de las restantes se vincula con otras actividades primarias o extractivas. Tal es el caso de la Pan American Energy, YPF S.A., Esso, Refinería del Norte y Shell que remiten al exterior petróleo, gas y sus subproductos. En cuarto lugar, aparece Minera Alumbreira, exportadora de cobre y oro. Las dos compañías vinculadas al sector manufacturero son Siderca (tubos de acero sin costura) y Ford Argentina (automóviles y autopartes).

Cuadro 1.6. Exportaciones por empresa en 2008

<i>Puesto</i>	<i>Empresa</i>	<i>Exportaciones en dólares estadounidenses</i>
1	Bunge Argentina S.A.	4 137 884 997
2	Pan American Energy LLC Suc. Argentina	4 092 943 587
3	LDC Argentina S.A.	3 850 792 330
4	Minera Alumbreira Limited	3 114 242 882
5	YPF S.A.	2 090 755
6	Vicentín SAIC	1 902 865
7	Aceitera General Deheza S.A.	1 859 140
8	Nidera S.A.	1 337 031
9	Alfred C. Toepfer Internacional Argentina SRL	1 206 570
10	Esso Petrolera Argentina SRL	1 164 339
11	Compañía Mega S.A.	1 159 890
12	ADM Argentina S.A.	1 150 623
13	Refinería del Norte S.A.	1 107 950
14	Oleaginosa Moreno Hnos. SACIFIA	1 007 510
15	Siderca SAIC	978 264
16	Noble Argentina S.A.	885 336
17	Cargill SACET	843 127
18	Shell Cia. Argentina de petróleo S.A.	825 354
19	Asociación de Cooperativas Argentinas Coop. Ltda.	764 527
20	Ford Argentina SCA	662 461

Fuente: Asociación de Importadores y Exportadores de la República Argentina.

De acuerdo con la caracterización del modelo, un rasgo muy importante es el alto grado de integración vertical entre acopiadores, industria aceitera, transporte y puertos, facilitada por la cercanía entre las explotaciones agrícolas y los puertos de exportación.

Como apuntan Anonio y Mercatante (2009), por un lado existe un oligopolio que concentra la innovación en semillas (en gran medida también su oferta) y algunos oferentes de los agroquímicos que constituyen, junto con la maquinaria, el paquete tecnológico; en el otro extremo de la cadena, los productores se vinculan con algunos acopiadores y exportadores de granos o aceiteras, que procesan y exportan o venden al mercado interno. Si se toma en cuenta que sólo 30% de la producción es exportada directamente como grano, mientras que el restante 70% lo es como harina o aceite, además de que gran parte de lo exportado acaba en manos de los acopiadores (que en su mayoría también son exportadores), es evidente que estamos ante un sector muy centralizado en términos de procesamiento y salida al exterior. A principios de la década de 1980 industrializaban cerca de siete millones de toneladas, y alcanzaron los 30 millones a fines del milenio; su incremento continuó en los años siguientes.

El acopio de la producción ha sido un factor de importancia, al respecto Reboratti planteó que “por muchos años, el cuello de botella de la producción cerealera en Argentina había sido el almacenamiento y transporte de los granos, ya sea a los puertos o a las fábricas [...] El grano debía venderse o transportarse rápidamente a los silos locales, lo que significaba poca capacidad de negociación de precios” (2006:3). Entonces, en la última etapa, se comenzaron a ofrecer sistemas flexibles y baratos de ensilado en la forma de grandes reservorios de plástico, donde el grano puede ser guardado, fumigado y secado a la espera de mejores precios. Luego, la constitución oligopólica del vínculo entre acopiadores, aceiteras y el resto de los eslabones, se hace más estrecho en tanto que también integran la propiedad de una gran parte de la capacidad de almacenaje.⁹

⁹ Controlan el transporte de granos: por ejemplo, Aceitera General Deheza tiene en concesión más de 4700 km del Ferrocarril Central Argentino. En su mayoría ubicados sobre el Río Paraná se encuentran puertos de Cargill, Bunge, AGD, Vicentín, Dreyfus, Toepfer, Molinos Río de la Plata y Nidera. Entre éstas, sólo AGD y Vicentín son de capitales nacionales. Esta realidad está íntimamente asociada a la liberalización comercial y la privatización de los puertos y ferrocarriles, antes en manos del Estado, y a la liberalización del comercio de granos, junto con el de carnes, cuando se puso fin a la acción de las juntas nacionales en 1993. En los sectores clave de la cadena agroalimentaria, especialmente en la exportación de granos, la extranjerización es particularmente elevada. En el control del sistema portuario, más aún entre los grandes exportadores, la presencia extranjera es abrumadoramente mayoritaria. Un puñado de empresas, en su mayoría extranjeras, concentraron 92% de los embarques de granos y 96% de los de aceites y de otros subproductos, entre enero y noviembre de 2007. Como es característico de todo proceso de acumulación periférico, aquellos sectores que gozan de ventajas específicas tienden a ser copados por el capital imperialista. Véase Anonio y Mercatante (2009).

Esta compleja integración vertical, la cual supera los procesos de concentración económica que conlleva y los componentes del proceso productivo, ha derivado en la constitución de nuevas fracciones burguesas que han cobrado dinamismo debido a la irrupción de nuevas formas de producción que no afectan o dependen de la propiedad de la tierra, como las tradicionales. Estos actores son básicamente: contratistas, *pools* de siembra y grandes sociedades agropecuarias.¹⁰

Como resumen, Anonio y Mercatante (2009) señalan que los grandes *pools* y sociedades agropecuarias, que han aumentado la escala pero a partir del arrendamiento, no son en principio apropiadores de renta. Su gran rentabilidad deriva de la escala, que hace caer los costos unitarios y los fortalece frente a los proveedores y de la diversificación de las condiciones climáticas. Son más eficientes, producen con costos por debajo de la media imperante y obtienen una rentabilidad superior, aunque, simultáneamente, estos actores plantean una nueva relación entre terrateniente y arrendatario; en este caso el “terrateniente” representa a decenas de miles de propietarios que cuentan con 500 hectáreas o menos, que arriendan a *pools* de siembra o a grandes empresas. Los grandes capitales que arriendan son los que hoy establecen las condiciones imperantes, y han privilegiado el alquiler de los campos a corto plazo. De esta forma, una parte de la renta escapa de las manos de los propietarios cuando se trata de poseedores de una pequeña parcela, y va a las manos de los grandes capitalistas del agro.

¹⁰ Barsky y Dávila (2008) presentan una caracterización de los sectores de la burguesía agraria:

- *Contratistas*: se caracterizan por tomar a su cargo alguna de las tareas que deben realizarse durante la campaña agrícola: roturación y siembra, mantenimiento de cultivo y cosecha de granos. Esta última es la que cae en manos de los contratistas con mayor frecuencia, que aportan la maquinaria y el trabajo asalariado. La especialización de un sector importante de la burguesía agraria en la prestación de las labores agrícolas a terceros sentó las posibilidades para obtener un ingreso mucho más flexible del capital en los negocios agropecuarios, que se apoyó en formas de arrendamiento también flexibles (por menos de dos años), los cuales, aunque ya existían, cobraron nuevo impulso.
- *Pools de siembra*: el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) los define como “cualquiera de las combinaciones posibles por las que el cultivo se lleva adelante. Una forma frecuente es la combinación del dueño de la tierra, un contratista y un ingeniero agrónomo, que convienen una producción aportando cada uno sus recursos (tierra, labores e insumos, respectivamente) y se reparten las utilidades de acuerdo con su participación. El organizador propone un plan de actividades de siembra y, una vez armado, se lo ofrece a potenciales inversores”.
- *Las grandes sociedades agropecuarias*: confundiendo con los *pools* de siembra, surgieron en las últimas décadas un conjunto de sociedades agropecuarias de gran envergadura. Se trata de las sociedades pioneras en la fusión entre capital financiero y producción agraria, que manejan en muchos casos la formación de *pools*. En otros casos, se trata abiertamente del ingreso de magnates de las finanzas en el negocio, donde hay un proceso de acumulación de capital con un horizonte temporal más amplio. Se centran en el aumento de la escala productiva, combinando la compra y el arriendo de tierras, contratando las labores y concentrando en equipos reducidos la administración, gracias a las herramientas (como la computarización de las máquinas y el GPS) que permiten una “agricultura de precisión”.

Tenemos entonces tres actores: la burguesía terrateniente, los pequeños propietarios rentistas y los capitalistas que arriendan a gran escala. En suma, el modelo monoprodutivo sojero avanzó y continúa su marcha trazando un paisaje en el cual, “vacíos los campos de productores y peones, se pueblan ahora por tractores y camiones que navegan en un verde mar de soja” (Reboratti, 2006:10); es el mentado “desierto verde” frente a la mentada “agricultura sin agricultores”.

Acceso y distribución de la tierra

En un país como Argentina, que basó su estructuración económica en el despojo y apropiación de la tierra en relación con su inserción en el mercado mundial mediante la oferta de materias primas, como apunta Arceo (2003), respecto a la conformación del bloque dominante y de la forma en que se salda la lucha entre los actores en pugna:

La hegemonía de la burguesía terrateniente dio lugar al establecimiento de reglas de acceso al suelo que permitieron conformar, a partir del predominio de la gran propiedad, una forma de producción que posibilita implementar un sistema de explotación del suelo perfectamente adaptado al objetivo de maximizar rápidamente la tasa de renta internacional y transformar una porción importante de ella en renta de suelo, en el marco de una inserción subordinada en el ciclo del capital del centro (Arceo, 2003:390).

Hacia mediados del siglo xx, el régimen de tenencia de la tierra que prevaleció ampliamente en Argentina fue el de los arrendamientos. Esta situación cambió hacia las últimas décadas ante el embate del neoliberalismo. Durante el gobierno militar del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983), comenzó la flexibilización de las leyes de arrendamiento que habían sido reguladas fuertemente a fin de proteger a medianos y pequeños productores agropecuarios durante el primer gobierno peronista (1946-1955). Comenzó la difusión masiva de los contratos por una cosecha, coadyuvando de este modo a la expansión del modelo sojero. Se fue modificando el tradicional esquema de diferenciación entre la ganadería y la agricultura, esta última impulsada notablemente por el sector chacarero de la región pampeana. La posibilidad de que se hicieran contratos accidentales por una cosecha, les permitió a los grandes propietarios obtener el concurso de contratistas para sembrar soja, otros cereales y oleaginosas, y, por consiguiente, lograr determinadas rentas que de otro modo no hubieran podido lograr. Se trataba de sectores que vieron la posibilidad de acrecentar sus rentas mediante el arrendamiento de tierras para la implantación de la soja que comenzaba a ser una actividad altamente rentable.

Igual situación afectó a los medianos y pequeños productores que, al no poseer necesariamente los medios suficientes para impulsar una producción a escala, también arrendaron sus campos a contratistas, con lo que, en última instancia, dejaban la actividad. Asimismo, los pool de siembra comenzaron a difundirse en la década de 1970 y a masificarse durante la de 1990, pues acercaban fondos financieros para inversiones en el agro.

La política madre que posibilitó un cambio institucional importante en la política agraria, la cual era la base de sustentación de estas transformaciones, fue el Decreto de Desregulación de 1991. A partir de esa medida fueron eliminados los organismos que existían desde la década de 1930 hasta la actualidad: la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carne, la Dirección Nacional del Azúcar, etcétera, organismos que tenían por finalidad regular la actividad agraria (por ejemplo, manteniendo precios sostenidos para la producción de cereales en apoyo a los agricultores). Desde entonces el sector agrario argentino se transformó en uno de los menos regulados del mundo, sujeto a los vaivenes de la economía mundial.

Respecto al acceso a la tierra, Argentina se caracteriza por carecer de una política de carácter distributivo; históricamente, el acceso a la tierra ha sido abordado por intentos legislativos marcados por el afianzamiento de una burguesía agraria dominante. Este rasgo de concentración de la propiedad y del latifundio impidió que se produjeran transformaciones estructurales en el campo.

Esta dinámica configura una relación intrínseca entre el capital, los sistemas de producción desarrollados y las políticas públicas que por medio de dispositivos legales impusieron condiciones, o mediaron ante la resolución de la conflictividad agraria. El avance sobre territorios donde históricamente se asienta la producción doméstica —ya sea campesina o indígena— que adquirieron un nuevo valor económico, dada la irrupción del agronegocio, es amparado por un marco jurídico en detrimento de los colectivos que ocupan esas tierras.

A modo de marco contextual, presentamos información que da cuenta de las condiciones macroeconómicas nacionales que, en el marco de políticas neoliberales y un modelo agroexportador, dan sustento a la conflictividad agraria. Procesos de concentración de la propiedad o despojo de los bienes naturales, basados en formas de control social expresadas en la judicialización y criminalización de estrategias de lucha y resistencia del campesinado ante la defensa de su territorio, marcan una nueva fase del conflicto social.

Para abordar el modo en que se desenvuelve actualmente la lucha por la persistencia de la forma de vida campesina en Argentina, es necesario precisar el significado del concepto *reforma agraria*. De manera general, apunta a una distribución y democrati-

zación de la tierra, fundamentada en un cambio en la estructura agraria consistente en la eliminación del latifundio, distribución de la tierra y acceso equitativo al conjunto de bienes naturales.

Una reforma agraria es parte de un proyecto político cuyo objetivo es planteado como un cambio radical del régimen de propiedad y explotación de la tierra. En nuestro continente, los procesos de reforma agraria son variados, han acompañado revoluciones y también se han producido inmersas en cambios políticos dentro del marco de desarrollo capitalista. Una excepción notable es Argentina, donde, hasta el presente, no ha tenido lugar ninguna reforma agraria, ni ésta ha formado parte de la agenda de los partidos políticos que ejercieron el poder del Estado.

La peculiaridad del caso argentino puede explicarse con un complejo contrapunto que abarca desde la relativa importancia que tuvo en gran parte de la región pampeana la presencia de la agricultura familiar y las haciendas capitalistas de mediano tamaño (así como por el grado de urbanización relativamente alto), además de las sucesivas trabas impuestas por los sectores terratenientes por mantener y profundizar sus privilegios obtenidos desde la consagración de Argentina como nación. A otra estructura agraria corresponde la amplia región extrapampeana, que mantuvo de manera dominante la herencia latifundista de la hacienda andina desde el periodo colonial español.

En esta política pendular con flujos e iniciativas “progresistas”, estuvieron presentes los intereses de una oligarquía terrateniente o una burguesía agraria (según el caso o la interpretación de algunos autores), la cual consideraba que el arrendamiento “clásico” —como forma dominante de acceso a la tierra— constituía una traba para el desarrollo de las fuerzas productivas en el agro, así como la precariedad en las relaciones contractuales, la apropiación de la renta de la tierra desalentaba o imposibilitaba la acumulación y el consiguiente avance en la producción.

En el país no hubo una política de tierras que tuviera como objetivo básico la repartición de la propiedad rural, que evitara la existencia de latifundios improductivos. Sin embargo, sí podemos considerar que hubo distintos planes de colonización, pero fueron experiencias aisladas. Como señala Noemí Girbal Blacha (1988), hubo intentos legislativos para facilitar y democratizar el acceso a las tierras mediante la subdivisión y el asentamiento de colonos, o por la transformación de arrendatarios y aparceros en agricultores propietarios, pero se vieron frustrados recurrentemente, debido a la resistencia de terratenientes y estancieros ampliamente representados en las filas parlamentarias.¹¹

¹¹ Como señala la misma autora, en las primeras décadas del siglo xx, no pudieron plasmarse instrumentos legales de envergadura, excepto la poco efectiva legislación dirigida a regular las relaciones contractuales entre arrendatarios y propietarios y algunos proyectos de ley que lograron traspasar la telaraña que

En 1940, se aprobó la Ley Nacional de Colonización núm. 12636, que creó el Consejo Agrario Nacional (CAN), convirtiéndose en el primer instrumento legal que definió una política integral de colonización de tierras¹² (León y Rossi, 2006). Los puntos centrales que fundamentaban la iniciativa eran el profundo cuestionamiento del arriendo y la aparcería como formas extendidas de tenencia, la concomitante baja proporción de agricultores propietarios de la tierra, la permanencia del latifundio, la especulación constante que se manifestaba en los precios de la tierra y la errada política impositiva (Lázzaro, 1999, citado en León y Rossi, 2006).

Fueron dominantes en estas políticas el conservadurismo de las relaciones sociales agrarias, sin la aplicación de una política de tierras, siquiera reformista, que estableciera ciertos límites al derecho de propiedad, que en forma absolutista ejercía desde la aprobación del Código Civil.

Durante el periodo democrático de 1973-1974, se elaboraron dos iniciativas: la Ley de Impuesto Normal a la renta potencial y el anteproyecto de Ley Agraria en 1974. En ambas se planteaba como objetivo la ampliación de la frontera agropecuaria. En la primera, las tierras que estaban improductivas se incorporarían a la producción y se cobraría una renta potencial de las que no fueran utilizadas. Por su parte, el Anteproyecto de Ley Agraria otorgaba al CAN amplias facultades para concretar una transformación agraria, dando cuenta de que los problemas estructurales del agro permanecían vigentes.

Ambas iniciativas recibieron el fuerte ataque de los sectores rurales tradicionales identificándolas como “colectivizantes”, y sin el apoyo de quienes inicialmente se mostraron a favor, como la Federación Agraria Argentina (FAA), las Ligas Agrarias (representantes de

una y otra vez tejían los sectores más conservadores sobre todo intento reformista. A mediados de la década de 1930 aparecieron en escena leyes de colonización en tres de las provincias pampeanas, mientras la nación aún carecía de un instrumento de tales características, a pesar de que poseía millones de hectáreas de tierras fiscales en los territorios nacionales. La Federación Agraria Argentina, que representaba los intereses de miles de agricultores arrendatarios, no efectuaba un cuestionamiento frontal de las relaciones sociales de producción. El gremio más bien concentraba sus demandas en una mayor participación en el ingreso agrícola y en la obtención de mejores y más estables condiciones de arrendamiento que posibilitaran una mayor independencia operativa (Girbal Blacha, 1988).

¹² Su finalidad fue aplicar un plan de poblamiento, racionalización de las explotaciones, subdivisión de la tierra, estabilización de la población rural sobre la base de la propiedad. Aunque esta ley no constituyó un instrumento jurídico orientado a producir una reforma agraria, establecía limitaciones y restricciones a la propiedad de la tierra, facultando al CAN de expropiar tierras abandonadas, no explotadas o bajo explotación no racional, que se entregarían en propiedad a colonos en mérito a la constitución de su familia, su residencia y preparación técnica. La falta inicial de asignación de fondos y la posterior disolución del Consejo en 1946, con el traslado de sus funciones al Banco de la Nación, fue el primer golpe que recibió la política de tierras. Jamás se volvería a utilizar este instrumento en la segunda mitad del siglo xx (León y Rossi, 2006).

productores rurales familiares con menor grado de capitalización) y los gremios agrupados en la Confederación General del Trabajo (CGT), se eliminaron las iniciativas (Manzanal, 2007). Se logró así abortar el intento de legislar y avanzar sobre esta materia, manteniendo invariables las relaciones de fuerza en el agro. Finalmente, en 1980 se dio el golpe terminal con la derogación de la Ley Nacional de Colonización y la disolución del CAN.

Queda claro entonces, que el Estado argentino no sólo no reconoce la reforma agraria, ni ha sido establecida en ninguna sanción legislativa o institucional, sino que tampoco se han concretado las iniciativas progresistas como las señaladas para el periodo referido.¹³

De lo apuntado se desprende que no es tomada como fundamento de legitimidad la función económica-social de la tierra, sino que es tratada como una mercancía, y por ello sujeta plenamente a las determinaciones del mercado y al marco jurídico liberal que lo sustenta.

En Argentina –a diferencia de los marcos legales vigentes en otros países latinoamericanos como Brasil, Venezuela, Ecuador y Bolivia– no se reconoce la función económica-social de la tierra; no consta en ninguno de los artículos constitucionales. A modo de antecedente, sólo en el Art. 38 de la Constitución de la Nación Argentina sancionada en 1949 se contemplaba ese reconocimiento,¹⁴ pero dejada sin efecto tras el golpe cívico-militar de 1955, mediante un decreto del presidente de facto, general Aramburu, se retomó el carácter meramente liberal de la propiedad de la tierra, prevista en el Art. 17 de la Constitución Nacional de 1853 y en el Código Civil. Se abandona así todo esbozo de asociar a la propiedad agraria con los derechos, económicos y sociales, que orientara una línea progresiva del derecho agrario.

Introducidos en el periodo que da inicio a este trabajo (1982), esta política de tierras que ha sustentado las relaciones de poder en el campo argentino no ha variado.

Desde los marcos legales, cabe señalar una situación diferente respecto a la propiedad y función social de la tierra ocupada por comunidades indígenas. A partir de la reforma constitucional de 1994, se estableció el derecho a la propiedad de la tierra al

¹³ Nos permitimos aclarar que en este trabajo no abordamos la diferencia entre reforma agraria “desde arriba”, como las desplegadas desde los Estados, y aquéllas que son construidas con directa participación popular. O entendidas como reforma económica (*para* el mercado) –la primera– y reforma política (sociedades *con* mercado); esto último en términos de Armando Bartra (1986).

¹⁴ “Capítulo cuarto. La función social de la propiedad, el capital y la actividad económica. Artículo 38. La propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común. Incumbe al Estado fiscalizar la distribución y la utilización del campo o intervenir con el objeto de desarrollar e incrementar su rendimiento en interés de la comunidad, y procurar a cada labriego o familia labriega la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultiva. La expropiación por causa de utilidad pública o interés general debe ser calificada por ley y previamente indemnizada”.

atender su carácter de preexistentes al Estado nacional, y en reconocimiento a las formas culturales de organización de las comunidades indígenas. No obstante, registramos la ausencia de una política pública de alcance general que resguarde y promueva los derechos consagrados en la misma constitución, así también en convenios internacionales, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Si bien la legislación nacional (Art. 75, inciso 17 de la Constitución Nacional) y la de algunas provincias reconocen formalmente los derechos territoriales de los pueblos originarios, para el acceso efectivo a los mismos es necesaria la reglamentación de las leyes –generales y particulares– y el desarrollo de mecanismos específicos por parte de los organismos del Estado encargados de su ejecución.

- Para la aplicación de los marcos legales, son los colectivos indígenas quienes deben emprender procesos judiciales para “demostrar” no ser usurpadores.
- Las superficies de tierra reconocidas con derecho a propiedad son, por lo general, de menor proporción a las actuales e históricamente ocupadas; mientras que en otros casos las medidas efectivas de ejecución son largamente postergadas.
- Las unidades territoriales consideradas sujetas a entrega o expropiación no se corresponden a los espacios territoriales que configuraban la compleja estructura productiva y social de sus habitantes (Hocsman, 2004).

Tras precisar en sentido amplio el contenido del concepto de reforma agraria como vertebrador de la distribución de la tierra y presentar la legislación vinculada a la política de tierra en Argentina, afirmamos que no se produjeron transformaciones políticas estructurales, pero sí el desarrollo y la profundización de las relaciones capitalistas; además podemos indicar como rasgo dominante la creciente concentración de la propiedad de la tierra y de explotaciones agropecuarias.

Dada la creciente conflictividad, con la precariedad de la situación dominial de las tierras históricamente ocupadas por comunidades indígenas, la judicialización y criminalización de las luchas, acusando muchas veces a los protagonistas de las mismas de “usurpadores” de las tierras en disputa, cabe mencionar la Ley 26 160, promulgada en 2006, que declara “la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades originarias del país”, y “suspende la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos cuyo objetivo sea el desalojo o desocupación de tierras”. Y la Ley 26 554, promulgada en noviembre de 2009, que prorroga dicha emergencia hasta noviembre de 2013.

De manera contundente, respecto a la falta de realización de los derechos territoriales indígenas, en el Informe (2001) elaborado por el Centro de Estudios Legales y So-

ciales (CELS), el Observatorio de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (ODHPI) y el Servicio de Paz y Justicia (Serpaj) se esgrimen dos argumentos:

a) Inejecución del relevamiento jurídico catastral incluido en la Ley 26 160

El único avance legislativo referido a los derechos territoriales que se ha producido en los últimos años ha sido la sanción de la Ley 26 160 de emergencia en materia de posesión y propiedad comunitaria de las tierras indígenas.

Esta ley declara la emergencia en todo el territorio nacional por cuatro años con el objetivo de detener los desalojos de pueblos y comunidades indígenas. Al mismo tiempo, se propone realizar un programa de relevamiento jurídico catastral con el fin de contribuir con la regularización de la propiedad comunitaria indígena. La ley fue reglamentada, y la Resolución núm. 587/07 creó el “Programa Nacional Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas - Ejecución Ley 26 160”, aunque se trata de una importante iniciativa del Estado, lo cierto es que su implementación ha sido muy deficiente, pues muy pocas comunidades han conseguido la delimitación de sus territorios, y porque se han llevado a cabo numerosos desalojos ilegales de comunidades indígenas.

La forma elegida para coordinar la ejecución del relevamiento territorial en las provincias es la celebración de convenios entre el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) y los gobiernos provinciales. También se previó una “ejecución centralizada” a partir de la cual el INAI realiza directamente el relevamiento, en articulación con el Consejo de Participación Indígena (CPI) y sin la colaboración de las provincias.

Existen convenios para la descentralización del relevamiento en 10 provincias, siete de las cuales se han vencido sin presentar resultados positivos. En otras tres se produjeron enormes dilaciones para la celebración de los mismos (Tucumán, Santa Fe y Chubut). Sin embargo, en cuatro provincias no se ha iniciado ninguna tarea relacionada con el relevamiento.

De acuerdo con información brindada por el Estado nacional en julio de 2011, sólo 48 comunidades han logrado que el INAI otorgue una resolución administrativa delimitando el territorio tradicional.

b) La Ley 26 160 no asegura la titulación de los territorios indígenas

Además, el programa de relevamiento territorial, como su nombre lo indica, *no contiene ningún mecanismo de titulación de las tierras*. De acuerdo con el texto de la resolución,

el relevamiento culmina con la creación de una carpeta que contiene, entre otras cosas, un *dictamen jurídico* que incluye un estudio de títulos y el desarrollo de potenciales estrategias jurídicas según la condición dominial del territorio. Es decir, Argentina *carece de un procedimiento legal de titulación de las tierras indígenas*.¹⁵

No obstante estas leyes, las políticas y los fundamentos económicos emanados desde el Estado estuvieron orientados –y continúan claramente, a juzgar por los índices económico-productivos– a favorecer la territorialización del capital; proceso desarrollado mediante lo que sintetizamos como ejes de análisis:

- Modelo agrícola orientado a la exportación (“sojización”), con expansión de la frontera, concentración y ocupación de los territorios, con disminución de número y superficie de explotaciones agropecuarias; desplazamiento de población rural, predominantemente campesino-indígena.
- Formas de control social expresadas en la judicialización de las estrategias de lucha y resistencia del campesinado-indígena ante la defensa de su territorio, marcando una nueva fase del conflicto social.

Esta última –para el caso de los pueblos originarios– se inscribe en la tradición cultural con la cual se constituyó el capitalismo que, particularmente en amplias regiones de Argentina, justificó el genocidio de sus habitantes originarios. En consonancia con lo que apuntaremos en el siguiente apartado, y como señala Korol, “el despojo actual de

¹⁵ Como expresa el mismo Informe (2011), las críticas más importantes al proyecto fueron: en primer lugar, no acoge la jurisprudencia que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en relación con la protección de las tierras y los territorios indígenas, y no contempló a los tratados de derechos humanos en su texto. No se regula el reconocimiento de *tierras y territorios*, sino que únicamente se utiliza el término *tierras* (Art. 3). No se establece este derecho a las tierras como un derecho humano, sino como un derecho real de dominio (Art. 1). Por último, no contempla su regulación por la cosmovisión de cada pueblo con sus propias normas, prácticas, valores, costumbres y conocimientos, sino que lo deja librado para que se aplique el Código Civil. En segundo lugar, viola el derecho a la autonomía y a determinar las propias prioridades de desarrollo, toda vez que obliga a que su ejercicio sea compatible con los regímenes de ordenamiento territorial, medioambiental y productivo (Art. 2, segundo párrafo). En tercer lugar, para obtener el reconocimiento territorial, requiere la inscripción previa de la personería jurídica en algún registro nacional o provincial que tenga convenio con el INAI (Art. 5). En cuarto lugar, la ley sólo prevé un procedimiento para titular las tierras que hayan sido objeto del relevamiento previsto por la Ley 26 160, y no dice nada respecto de cómo instrumentar la propiedad de las otras tierras. Pero lo más grave, es que, como aquí expresamos, el relevamiento se encuentra con un inmenso atraso y es objeto constante de objeciones por una innumerable cantidad de comunidades que quedan disconformes con el resultado por no reconocer en las carpetas su territorio tradicional. Por lo tanto, este proyecto tiene en su génesis el problema de tender a legalizar la situación de despojo de las comunidades.

comunidades, la represión a la que son sometidas cuando defienden los últimos rincones en los que fueron confinados, es continuidad de las políticas de colonización cultural con las que se enajenó a los pueblos originarios de su lugar en el mundo” (2009:94).

No abordamos aquí las importantes líneas de acción instrumentadas desde el Estado (con la participación de las ONG) que, mediante planes y políticas sociales de mitigación y control de la pobreza rural, pueden ser interpretadas como otras formas de control social. Nos referimos a una serie de instrumentos y programas de desarrollo rural: Programa Nacional de Desarrollo Agroalimentario (Pronagro), Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino (Prodernea), Plan Social Agropecuario (PSA), Programa de Iniciativas de Desarrollo Rural (Proinder), Proyecto Forestal de Desarrollo (CAPPCA), Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (ProFeder), etcétera,¹⁶ desarrollados a partir de mediados de la década de 1980, y más intensamente en la década siguiente, con apoyo financiero del Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), que se presentaron como orientados a “la promoción de un desarrollo económico”, sin confrontar el modelo hegemónico de desarrollo capitalista, pero con el objetivo de alcanzar una mejor calidad de vida, producción, colocación en mercados y formas de organización y participación de pequeños productores y pobres rurales.

A esto se suma una sustancial serie de programas que se desplegaron a partir del año 2003 con el gobierno de Néstor Kirchner, los cuales, ya sea desde la órbita del Ministerio de Desarrollo Social o de la SAGPYA, se inscriben de manera predominante en la misma lógica.

Despojo, resistencias y conflicto agrario

Superada la crisis macroeconómica de la década de 1980, en consonancia con los efectos devastadores de la política neoliberal sobre el conjunto de los trabajadores, el país

¹⁶ Como señala Manzanal (2007:5), los PDR surgieron y fueron implementados desde áreas específicas de la SAGPYA y desde el INTA (dependiente de la primera). La mayoría de las propuestas iniciales se complicaron con el correr de los años al involucrar a toda una malla de actores institucionales (gobiernos provinciales, locales, ONG, cooperativas, organizaciones de productores, etcétera). A partir del año 2004 se produce una renovación en el tratamiento del DR promoviendo el estudio y diseño de nuevas estrategias sobre la base del DTR, mediante la participación de instituciones internacionales como Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ, por sus siglas en alemán), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

fue escenario de las más variadas luchas. En un contraste entre la complacencia y las complicidades de las corporaciones gremiales oficiales, como la Confederación General del Trabajo (CGT), surgieron organizaciones de trabajadores desocupados (Movimiento Piquetero)¹⁷ y otras organizaciones gremiales en resistencia, como la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA), la Corriente Clasista y Combativa (CCC), a los que se sumaron algunas capas medias de la burguesía agraria, quienes conformaron organizaciones y movimientos campesinos e indígenas. Así surgieron modalidades de demanda social, luchas que tendrían como actores principales a las víctimas del proceso de desindustrialización creciente, que no sólo fueron los desocupados fabriles, sino también amplios sectores populares empobrecidos por la convergencia de variables derivadas de la política neoliberal.

El protagonismo de las luchas populares se manifestó desde un proceso de rebelión desarrollado durante la década de 1990, el cual encuentra su punto culminante en diciembre de 2001. Los análisis y las interpretaciones respecto a los principales protagonistas de la rebelión son variados: desde la clase obrera,¹⁸ según plantea Íñigo Carrera (2008), hasta lo que señala Rajland, donde “la mayoría de las nuevas expresiones del movimiento social enarboló consignas de autonomía y horizontalidad, en respuesta a las prácticas *clientelísticas* y habituales de la política hegemónica” (2008:343).

En todo el país, el incremento de la conflictividad rural fue sostenido y se materializó en diversas formas de protesta activa, mediante un renovado repertorio de acciones en distintos niveles, como paros agrarios, cortes de ruta, marchas protagonizadas por productores, con algún grado de capitalización, de distintas regiones del país: fruticultores del Valle de Río Negro, cañeros de Tucumán, yerbateros de Misiones, tamberos de la cuenca lechera de Córdoba, entre los principales. De las acciones políticas de mayor repercusión destacan la marcha agraria a Plaza de Mayo (Buenos Aires) de 1993 y el paro agrario de 1994. Uno de los actores emergentes fue, en 1995, el Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha en la región pampeana, teniendo como representación gremial a la Federación Agraria Argentina (FAA), y otras organizaciones con cobertura zonal. Estas acciones se enlazaron parcialmente con una serie de

¹⁷ El surgimiento de movimientos de desocupados fue una de las experiencias políticamente más ricas y novedosas de Argentina. Las transformaciones socioeconómicas de referencia son el contexto en el que este fenómeno tuvo lugar, aunque las mismas no logran explicar ni su alcance ni sus características peculiares. Véase Svampa y Pereyra (2006).

¹⁸ Clase obrera entendida como “los expropiados de sus condiciones materiales de existencia que sólo pueden obtener sus medios de vida bajo la forma del salario, reciban éste o no; y también respecto del peso en los procesos de lucha de la histórica forma de organización de sus intereses económicos inmediatos dentro del capitalismo: la organización sindical” (Cotarelo e Íñigo Carrera, citado en Íñigo Carrera, 2008:79).

“puebladas” en capitales de provincia, poblados asociados a producciones regionales o enclaves industriales, como manifestación de la movilización social en resistencia a cargo de los sectores desfavorecidos por el modelo económico. El “Santiagazo”, de diciembre de 1994; las grandes movilizaciones de Jujuy en 1994 y 1995; la pueblada de Cutral Có y Plaza Huincul (Neuquén) de junio de 1996; a las que se suman las puebladas de Tartagal y general Mosconi (Salta), y Cruz del Eje (Córdoba) en 1997, etcétera, ejecutaron cortes de ruta y toma de edificios públicos, que culminaron –más allá de la continuidad con otras modalidades de resistencia– con la rebelión generalizada de diciembre de 2001.

De modo general, el conflicto se intensificó, el espacio se amplió y los sujetos se multiplicaron, mostrando “imágenes agrarias”, como refiere Giarracca, “de pequeños y medianos productores arrinconados, campesinos expulsados por nuevos inversores, trabajadores rurales y semiurbanos de pequeños poblados desocupados, coexistían con los problemas derivados del cambio de funciones del Estado” (2003:2).

Este repertorio de acciones y luchas populares no ha estado exento de una violencia directa que ha tenido como resultado el asesinato de numerosos luchadores populares. La nómina es amplia y su cronología ininterrumpida hasta nuestros días. Algunos, como Teresa Rodríguez, Aníbal Verón, Darío Santillán, y otros, dieron nombre a diversas organizaciones territoriales, movimientos piqueteros y frentes populares. Transitando geografías y se suceden nombres emblemáticos como Pocho Lepratti, víctima de balas policiales en Rosario (diciembre de 2001), Javier Chocobar, cacique de la comunidad Cuschagasta de Tucumán, asesinado por un terrateniente y parapoliciales (mayo de 2010), Roberto López y Sixto Gómez, integrantes de la comunidad *gom* “La Primavera”, que dejaron de existir a manos de la Policía de Formosa que desalojó un corte de ruta (noviembre de 2010), o el joven Cristian Ferreyra, miembro del Movimiento Campesino de Santiago del Estero (Mocase), ultimado por sicarios de un empresario sojero (noviembre de 2011).¹⁹

En el contexto rural reflejado en la expansión de la frontera agropecuaria que pugna por desplazar a productores domésticos de sus tierras, y los procesos de modernización productiva en aquellas economías regionales demandantes de fuerza de trabajo estacional (asociado a una serie ruinosa de condiciones socioambientales que impactan sobre sus territorios), las poblaciones campesinas e indígenas bregan por organizarse reformulando procesos de resistencia y lucha. Se constituyeron así, organizaciones colectivas autogestivas que desarrollan sus acciones en oposición a la variada gama de empresarios

¹⁹ Para un análisis de la criminalización de las luchas sociales aún en el último periodo “democrático”, así como los hitos de la movilización social que dan cuenta de las resistencias, véase Korol (2009).

agropecuarios y ante instituciones o funcionarios del Estado que en primera instancia se muestran como defensores de los intereses del capital.

El modelo sojero se profundiza a medida que hace retroceder otros cultivos, y encarece los productos alimentarios que constituyen la canasta básica de consumo de la mayoría de la población, lo cual atenta de manera directa y sustancial contra la soberanía alimentaria.²⁰ Como señalan Teubal y Palmisano: “la concentración de la tierra y de su producción, la reducción constante de cultivos alimenticios, la creciente integración vertical de los complejos agroalimentarios y los mercados oligopólicos en la comercialización se erigen como alguna de las causas de la suba de precios de los alimentos en la coyuntura actual” (2010:24). De manera contraria al modelo que sustenta al agronegocio, la producción campesina apunta a garantizar la diversidad productiva, el abastecimiento de mercados locales, el desarrollo de una identidad cultural local, como también un uso sustentable de los bienes naturales.

La consecuencia social más dramática de la implantación del modelo lo constituye la aparición, en territorios rurales, de una violencia que nos remite a las primeras décadas del siglo xx (cuando ocurrieron tanto el fusilamiento masivo de jornaleros en el sur patagónico, el despojo de tierras y el reclutamiento forzado de población indígena para la zafra azucarera en el noroeste como la matanza de comunidades *wichí* en Napalí, provincia nordestina del Chaco, etcétera). Una dinámica territorial que sirve para despojar o arrinconar a comunidades campesinas e indígenas (norte de Córdoba, Santiago del Estero, Salta, Formosa, etcétera), violando sus derechos, en beneficio de los nuevos agentes del capital agrario; con la complicidad de funcionarios y/o gobiernos provinciales y – según el caso – la mirada entre “desatenta” o complaciente del gobierno nacional.

Esta violencia redundó en el incremento de los reclamos, llevó a pequeños productores y comunidades rurales a articularse con movimientos campesinos o indígenas del país y de América Latina. Vale como referencia la constitución, en el año 2006, de un espacio de articulación política de mayor dimensión a nivel nacional: el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI), integrado a la Coordinadora Latinoamericana

²⁰ Entendida como el “derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo. Esto pone a aquéllos que producen, distribuyen y consumen alimentos en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias, por encima de las exigencias de los mercados y de las empresas. Defiende los intereses de, e incluye a, las futuras generaciones [...] Da prioridad a las economías locales y a los mercados locales y nacionales, y otorga el poder a los campesinos y a la agricultura familiar, la pesca artesanal y el pastoreo tradicional, y coloca a la producción alimentaria, la distribución y el consumo sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica [...] promueve el comercio transparente que garantiza ingresos dignos para todos los pueblos” (Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria, 2007).

de Organizaciones del Campo (CLOC) y la Vía Campesina.²¹ Este movimiento cuenta como antecedente de organizaciones que a nivel provincial tienen una experiencia de lucha que abarca décadas, vinculadas al histórico Movimiento Agrario Misionero (MAM), el Mocase, la Red Puna (del extremo noroeste argentino); y surge de la convergencia de un trabajo conjunto fuertemente articulado a mediados de la década de 1990, a los que se suman –al filo del milenio– el Movimiento Campesino de Córdoba (MCC), la Unión de Trabajadores Rurales sin Tierra (UST) de Mendoza, el Encuentro Calchaquí, de la zona de los Valles de Salta, entre otras. Así, en septiembre de 2010, se realizó el I Congreso del MNCI, en el cual “más de mil campesinos, indígenas y trabajadores rurales” expresaron una proclama que recoge más de 20 años de trabajo, y reafirma la soberanía alimentaria como una de sus banderas de lucha más fuerte, en sentido opuesto al modelo imperante y con direccionalidad política anticapitalista.

Exigimos un cambio de modelo contrario a los agro-negocios, un modelo que privilegie la agricultura comunitaria en los territorios, distribuyendo las tierras que están en manos de los que más tienen y menos producen para alimentar a los pueblos [...] Hoy, nos pronunciamos nuevamente en contra del modelo capitalista responsable del hambre en el mundo, el modelo de la agroindustria, la agroexportación, el patentamiento de las semillas, la degradación de los suelos, el saqueo de los bienes naturales, la contaminación de las aguas, la comida chatarra en las ciudades, el consumismo, el enriquecimiento de unos pocos, el uso de agrotóxicos, la fumigación de los territorios (Movimiento Nacional Campesino Indígena, 14 de septiembre de 2010).

Por lo expresado, este movimiento no se limita a plantear una legítima defensa contra el despojo de sus tierras a los campesinos e indígenas –que son prerequisite para la producción sojera– sino que tiene en su horizonte un cambio estructural de la sociedad.

La resistencia se expresa en el proceso de la defensa de la tierra y el territorio, para ejercer *de facto* los principios básicos para consolidar la soberanía alimentaria: la función social de la tierra, la comercialización y consumo de lo que se produce de forma responsable y solidaria con el conjunto de la población. Por tanto, no es una resistencia pasiva, sino contrahegemónica, que configura otras formas de territorialización, y así se muestra como alternativa al modelo civilizatorio dominante.

²¹ Como el MNCI asumió que su lucha tenía carácter global, desde sus inicios compartió experiencias e intercambios con movimientos campesinos e indígenas de otros países, principalmente con el MST de Brasil. Antes de constituirse como MNCI, las organizaciones miembro ya formaban parte de la Vía Campesina; a partir de la V Conferencia, celebrada en el año 2008 en Maputo, Mozambique, el MNCI se constituyó como miembro formal de la Vía Campesina.

En contrapunto a este claro posicionamiento, el contexto socioeconómico de expulsión/desplazamiento del campesinado de la tierra ocupada tiene su correlato en políticas judiciales funcionales para el modelo productivo hegemónico. Este proceso se observa en las actuaciones judiciales que resultan de una política que se muestra como herramienta de criminalización de la lucha y resistencia en defensa de la posesión de la tierra.

Desde la falta de políticas públicas efectivas que prevean la regularización dominial de esos territorios (como apuntamos en el apartado “Acceso y distribución de la tierra”) hasta las actuaciones emanadas desde el poder judicial, es posible advertir esta misma relación: criminalizar la defensa de los territorios campesinos e indígenas mediante un notorio incremento de la “penalización” de la resistencia de diversas expresiones en defensa de la tierra.

Las conclusiones y recomendaciones del Informe de la Misión (FIAN International, 2004) para el caso argentino expresan que las innumerables denuncias de criminalización de las luchas y protestas sociales demuestran que las autoridades estatales hacen un análisis equivocado del problema vivido en el país. Los conflictos agrarios derivan, en su mayoría, de la usurpación de las tierras de las comunidades campesinas e indígenas por parte de supuestos dueños con la complicidad de autoridades judiciales, políticas y policiales para ampliar la producción de la ganadería y del cultivo de soya.

Intentamos comprender la actuación de los órganos del Estado en relación con el modelo económico, la valorización de productos de origen rural en los mercados internacionales, y la política criminal del Estado relacionada con la defensa de las tierras otrora marginales para la producción agropecuaria.

A lo largo de la historia siempre ha existido una relación conflictiva entre capital agrario y trabajador rural. Referente al problema de la criminalización de la defensa del territorio campesino en Brasil, Bernardo Fernandes comenta que:

El objetivo del gobierno es controlar la lucha de los trabajadores rurales, confinándolos a un determinado espacio político, el espacio del capital. La acción estratégica del gobierno es destruir los valores de las instituciones históricas como el campesinado. Las tesis desarrolladas por los intelectuales del gobierno, que proponen la integración sumisa del campesinado al capital, contribuyen a esta destrucción. Así, la expropiación de los trabajadores rurales es una consecuencia no sólo de la lógica desigual del capital, sino también de las teorías que permiten la elaboración de políticas que activan este proceso (2008:355).

Para el caso de los campesinos de Argentina, cobra relevancia el incremento de denuncias de usurpación, lo cual denota una clara política criminal —a través del sistema penal— contraria a la defensa de los derechos posesorios. Como lo señalamos refiriendo

el *Informe sobre la situación de los pueblos indígenas en Argentina* (2011), la misma política criminal se aplica en numerosos estados provinciales con campesinos e indígenas de Mendoza, Santiago del Estero, Salta, Jujuy, Formosa, Chaco, Río Negro, Córdoba, entre otras.²²

En el marco de la expansión agrícola de tipo capitalista antes referida, con el sector agroexportador recibiendo beneficios extraordinarios después de la devaluación y en una etapa de aumento sostenido de los precios internacionales de las *commodities* (principalmente soya), se produjo un proceso “relevante tanto por su masividad como por sus implicancias políticas. Nos referimos al denominado ‘conflicto del campo’. Dicho conflicto logra politizar, movilizar y polarizar a la sociedad como ningún otro en la década” (Antón *et al.*, 2010:109). En marzo de 2008, el gobierno nacional dispuso, mediante un decreto presidencial (Decreto 125), un incremento en la alícuota impositiva destinada a la exportación de soya y girasol (y vincular su variación a la del precio internacional de los productos). Esta política de “retenciones móviles” se basó en la necesidad de captar una parte importante de la renta producida fundamentalmente por la exportación de soya y sus derivados, lo cual, a su vez, supone una valoración del activo papel del Estado (marcado por un renovado protagonismo regulador de las relaciones sociales por parte del gobierno de la presidenta Cristina Fernández) mediante la implementación de una redistribución progresiva. Según anuncios y discursos oficiales, estos fondos permitirían generar infraestructura, financiar los planes sociales, además de mantener el dólar elevado y subsidiar a diversos sectores de la población menos favorecidos económicamente. De forma paralela, contribuiría a la disminución de la superficie implantada con monocultivo, y también respondería a la necesidad de intervenir en la economía a fin de regular los precios del mercado interno.

Frente a esta disposición gubernamental, los actores beneficiados por el modelo sojero agrupados en la autodenominada Mesa de Enlace (ME) son cuatro entidades: Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Confederación Intercooperativa Agropecuaria (Coninagro), Federación Agraria Argentina (FAA) y Sociedad Rural Argentina (SRA), las cuales desplegaron una estrategia de lucha sectorial que reforzó el modelo agroexportador. Sus acciones consistieron en un *lock out* agrario, sin comercialización de la producción agropecuaria, con bloqueo (“cortes”) de las principales rutas del país, el consecuente desabastecimiento urbano y alza en los precios de los alimentos. Esta forma

²² Situación que llega, como plantea Korol, a “la aplicación de leyes terroristas, intentando aplicarlas a quienes se resisten, y la judicialización y criminalización de las luchas, acusando muchas veces a los protagonistas de las mismas de ‘usurpadores’ de las tierras en disputa [...] La represión policial y de otras fuerzas de seguridad; las órdenes de desalojo y la apertura de causas penales por parte de la justicia, la venta de tierras fiscales, las permanentes intimidaciones de empresarios” (2009:93).

de operar contó con el apoyo de los medios de comunicación masiva oligopólicos y de los partidos de la oposición.²³

Esta lucha fue presentada por la ME como beneficiosa para el conjunto de los actores sociales agrarios: “el campo”, sin considerar así la diversidad social y cultural que implica la existencia de productores campesinos, comunidades indígenas y todos aquellos que no acuerdan con formas que tienen a la mercantilización de los bienes naturales como principal objetivo, lo cual trasluce un ocultamiento fundamental.²⁴ Como apuntan Teubal y Palmisano:

Poner bajo el mismo rótulo a campesinos y pueblos originarios, pequeños productores que resisten el avance de la soja en sus cultivos tradicionales, grandes *pooles* de siembra y empresas dedicadas a los agronegocios, contratistas rurales, fondos de inversión, etcétera. Ni siquiera la idea de que todos estos actores están vinculados con la tierra funciona como factor común pues la conexión que con ella se genera también adquiere múltiples versiones que van desde lo mercantil a lo territorial (2010:24).

La emergencia de un conflicto en el espacio rural –y su expansión a una amplia geografía del país– tuvo como protagonistas a los productores de mayor grado de capitalización y al gobierno nacional. Detrás de éste, una amalgama de actores, desde quienes

²³ Las medidas de los ruralistas se extendieron durante 129 días, desde el 11 de marzo hasta el 18 de julio. “El conflicto tuvo un desenlace parcial tras una votación en el Senado donde desempató el Presidente de la Cámara, y Vicepresidente de la Nación, que dejó sin efecto el nuevo régimen de retenciones y retrotrajo la situación al 11 de marzo de 2008, fecha en que se promulgó la Resolución 125. El ‘campo’ triunfó notablemente en la disputa mediática y logró volcar a gran parte de la opinión pública a su favor [...] Hacia fines de 2008 y comienzos de 2009, se produjo una caída súbita de los precios internacionales de las *commodities* que redujo los ingresos del sector. Se revierte la situación económica imperante en el año anterior lo cual refleja la vulnerabilidad del modelo. En definitiva, la caída del precio de la soya, los bajos rendimientos por falta de agua, los costos de los arrendamientos que se mantenían altos y la perspectiva de que la crisis mundial podría afectar a la economía argentina fueron factores que incidieron sobre el clima socioeconómico y político de 2009 y el debate *campo-gobierno*. Debido a la intransigencia oficial y a la baja relativa de la rentabilidad de la producción granaria gran parte de la atención y del debate agrario se concentró en los problemas de otros sectores, adquiriendo mayor relevancia el trigo, la ganadería, la leche, los cultivos regionales, etcétera. Más allá de estos factores, la soya siguió siendo la más rentable entre todas las producciones nacionales y en el año 2009 se batió nuevamente el récord de superficie implantada” (Teubal y Palmisano, 2010:4).

²⁴ Es ocultamiento de doble vía (no sólo de parte de los ruralistas), por cuanto la misma medida gubernamental, no distinguió las escalas de producción, las condiciones diferenciales respecto al acceso a vías de comercialización, ni mucho menos la existencia de actores sociales del espacio rural que en sus territorios resisten ante el avance del modelo de los agronegocios.

interpretaron como lesionados los legítimos atributos administrativos de un gobierno, virulentamente enfrentado por los sectores históricamente más conservadores (SRA, y sus circunstanciales aliados); o quienes se posicionan en un modelo más industrialista, reviviendo históricas oposiciones entre el modelo agroexportador como principal beneficiario de la coyuntura.

No situamos este conflicto en el campo de las resistencias populares, sino en el de las reacciones de un sector privilegiado económicamente que, en una etapa expansiva, considera oportuno disputar los márgenes de redistribución de la riqueza social, un conflicto interclasista, en cuyo trasfondo el modelo sojero tiene continuidad –y se re-fuerza– como paradigma de los agronegocios en el país.

A modo de conclusión

Si bien desde el siglo XIX, Argentina se constituyó bajo el modelo de Estado nación con una economía en el modelo agroexportador (y la correlativa división internacional de trabajo), tenía la capacidad de producir alimentos diversos para su población.

A fines de la década de 1980 surge un modelo agroalimentario argentino que centra el análisis cuantitativo en la monoproducción sojera orientada a la exportación, con un incremento tanto en la superficie cultivada como en la productividad por hectárea. Esta estructura productiva sufrió importantes modificaciones que transformó tal capacidad y básicamente orientó su economía agropecuaria a producir las *commodities* requeridas por el mercado mundial, con la consecuente pérdida de la soberanía alimentaria. Empresas transnacionales y actores locales han configurado una nueva situación de dependencia, y han determinado la privatización y concentración de la economía con la explotación de los recursos naturales, la devastación de los ecosistemas y el mayor despoblamiento del campo.

Como se ha indicado en este trabajo, el modelo económico neoliberal, iniciado bajo la directriz de la Dictadura con su continuidad en el gobierno radical, y lo establecido en el Plan de Convertibilidad de 1991 han impactado explosivamente el agro.

La producción agrícola pampeana alcanzó niveles de producción inéditos en la historia argentina, hasta superar los 60 millones de toneladas de granos (un objetivo tradicionalmente juzgado poco menos que imposible por diversos estudiosos del sector). Sin embargo, existieron factores que facilitaron tal rendimiento: el incremento de la superficie cultivada y, especialmente, la intensificación de la producción mediante la utilización de semillas transgénicas, fertilizantes y agroquímicos, acompañada del crecimiento de la siembra directa.

No obstante, las cosechas récord se produjeron de forma simultánea a la profundización de la crisis agraria más importante de la historia pampeana. En contraste con el auge productivo, ocurrió la quiebra y el abandono de la actividad de aproximadamente un tercio de las explotaciones existentes a comienzos de la década de 1990; la mayoría contrajo deudas y buena parte de las explotaciones se encontraba en situación terminal. A partir de 2002, esta circunstancia se revirtió dadas las condiciones macroeconómicas existentes: la modificación del tipo de cambio, los altos precios internacionales y una política impositiva que no lesionó los altos índices de acumulación de los sectores que conforman la burguesía agraria argentina, ya fueran terratenientes, capitalistas-terratenedores, rentistas, contratistas, inversores, como lo demostró la crisis interclasista desatada en marzo de 2008.

En Argentina, este periodo abarca la etapa de la “posconvertibilidad”, inaugurada tras la crisis de 2001. En 2003, en medio de una gran (pero progresivamente dispersa) movilización social, el gobierno logra la estabilidad institucional y la recuperación económica junto con un proceso de reparación social que, aunque lento, no deja de ser significativo, especialmente con relación al periodo antecedente. Sin embargo, esta suma de medidas gubernamentales satisfactorias no es suficiente para constituir un nuevo modelo que reemplace al existente, iniciado décadas atrás a partir de la desregulación económica, el ajuste fiscal, las privatizaciones y la profundización de un esquema agro-minero-exportador.

Para la región extrapampeana, los territorios campesinos e indígenas se vieron fuertemente impactados por esta dinámica expansiva de la sojización o bovinización –según el caso–, lo que agudizó la conflictividad en el campo y sumó nuevos actores vinculados a fracciones del capital no exclusivamente agrario.

La expansión del agronegocio orientado a la exportación se manifestó en la concentración de tierra, la utilización de transgénicos y agrotóxicos –con tecnología que degrada los suelos y destruye la riqueza natural de los bosques nativos, así como la diversidad de la producción campesina–, y la expulsión de los pobladores de sus tierras.

Estado y agronegocio se conjugan de diversas maneras, por ello se intensifica la concentración económica y la exclusión social e impacta negativamente las condiciones estructurales, que aun con dificultades crecientes, permitieron a las poblaciones campesinas no sólo producir alimentos para la provisión del mercado y consumo interno, sino que contribuyó sustancialmente a la soberanía alimentaria a nivel nacional y también la propia reproducción campesina.

Frente a esta serie de impactos sociales y ambientales, las poblaciones campesinas e indígenas pugnan por organizarse reformulando procesos de resistencia y lucha. Surgieron así organizaciones colectivas autogestivas que –como aquellas que conforman el

MNCI— desarrollan acciones en oposición a empresarios y a instituciones del Estado que, en primera instancia, se muestran como defensoras de los intereses del capital.

La experiencia histórica en Argentina marca que las reformas agrarias —planteadas como proyecto político cuyo objetivo es un cambio radical en la democratización del régimen de propiedad y explotación de la tierra— estuvieron ausentes; si bien existieron intentos legislativos por democratizar el acceso a la tierra, como el Art. 38 de la derogada Constitución de 1949, el predominio conservador de la burguesía agraria se consolida con firmeza a lo largo del siglo xx hasta la actualidad.

La concentración en la propiedad y uso de la tierra es un tema no resuelto en el campo argentino, profundizado por las renovadas formas de expansión del agronegocio como relación social. Los conflictos agrarios se agudizan en tierras que, hasta tiempo reciente, fueron consideradas marginales desde el punto de vista económico. La expansión del agronegocio implica un avance sobre territorios históricamente ocupados por comunidades campesinas, mediante una nueva usurpación, llevada adelante por pretendidos propietarios amparados en la actuación de las autoridades gubernamentales, funcionarios judiciales y policiales.

Esta dinámica se manifiesta en la disputa entre dos territorialidades contrapuestas en sus lógicas y prácticas aunque, paradójicamente, ambos modelos antagónicos cuentan con un mismo sustrato legal y, por ende, regulados por el mismo marco y la misma política por parte del Estado. Queda expresada así, la estrecha relación entre las políticas públicas y el capitalismo agrario que acentúa el estado de pobreza y vulnerabilidad del campesinado.

Las luchas y resistencias de campesinos e indígenas en defensa de su territorio son resueltas por un Estado que se muestra como liberal no intervencionista en materia de empleo y de distribución de la riqueza y el control fiscal, e invasivo e intolerante en materia penal y criminal. Esto marca una nueva fase del conflicto social en que los conflictos agrarios son resueltos por las autoridades mediante formas de control social expresadas en la judicialización y criminalización de las estrategias de lucha y resistencia, y la acelerada penalización de las mismas.

Bibliografía

- Anonio, Pablo y Estevan Mercatante (2009), “Renta agraria y desarrollo capitalista en Argentina”, *Lucha de Clases*, pp. 69-110.
- Antón, Gustavo *et al.* (2010), “Una década en disputa. Apuntes sobre las luchas sociales en Argentina”, *Revista OSAL*, año xi, núm. 28, noviembre, pp. 95-116.

- Arceo, Enrique (2003), *Argentina en la periferia próspera. Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación*, Flacso / Universidad Nacional de Quilmes / IDEP, Buenos Aires.
- Azcuy Ameghino, Eduardo (2004), “De la convertibilidad a la devaluación: el agro pampeano y el modelo neoliberal, 1991-2001”, en Eduardo Azcuy Ameghino, *Trincheras en la historia*, Imago Mundi, Buenos Aires, pp. 229-272.
- ____ (2007), “Prueba a nombrar de memoria cinco empresas que estén explotando... ‘Propiedad y renta de la tierra en Argentina a comienzos del siglo XIX’”, *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, núms. 26 y 27, pp. 123-140.
- Barsky, Osvaldo, Mario Lattuada e Ignacio Llovet (1987), *Las grandes empresas agropecuarias de la región pampeana*, mimeo, SAGYP.
- Barsky, Osvaldo y Mabel Davila (2008), *La rebelión del campo. Historia del conflicto agrario argentino*, Sudamericana, Buenos Aires.
- Barsky, Osvaldo y Jorge Gelman (2009), *Historia del agro argentino*, Sudamericana, Buenos Aires.
- Bartra, Armando (1986), *Los herederos de Zapata*, Era, México.
- Basualdo, Eduardo (2006), *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Siglo XXI / Flacso, Buenos Aires.
- ____ (2010), “Introducción”, en Eduardo Basualdo *et al.*, *Desarrollo económico, clase trabajadora y luchas sociales en la Argentina contemporánea*, Instituto de Estudios y Capacitación de la Federación Nacional de Docentes Universitarios / Conadu / Ediciones Suárez, Buenos Aires, pp. 16-27.
- Basualdo, Eduardo y Miguel Khavisse (1993), *El nuevo poder terrateniente*, Planeta, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo y Nicolás Arceo (2009), “Características estructurales y alianzas sociales en el conflicto por las retenciones móviles”, en Enrique Arceo, Eduardo Basualdo y Nicolás Arceo. *La crisis mundial y el conflicto del agro*, CCC / Página 12 / UnQui., Buenos Aires, pp. 51-83.
- ____ (2010), “Especialización agrícola, alianzas sociales y conflicto agrario”, en Eduardo Basualdo *et al.*, *Desarrollo económico, clase trabajadora y luchas sociales en la Argentina contemporánea*, Instituto de Estudios y Capacitación de la Federación Nacional de Docentes Universitarios / Conadu / Ediciones Suárez, Buenos Aires, pp. 214-254.
- Basualdo, Victoria (2010), “Tendencias recientes de la distribución de la propiedad de la tierra en Buenos Aires: ¿concentración o desconcentración?”, en Victoria Basualdo *et al.*, *Transformaciones recientes en la economía argentina: tendencias y perspectivas*, Prometeo, Buenos Aires.

- Baudino, Verónica (2004), “La Fundación Mediterránea y la burguesía nacional”, *Razón y Revolución*, pp. 161-171.
- Carrasco, Andrés (2010), “El glifosato y los embriones. ¿Quién no quiere saber?”, en Claudia Korol (coords.), *Resistencias populares a la recolonización del continente (segunda parte)*, CIFMSL / Cooperativa Chilavert, Buenos Aires.
- Fernandes, Bernardo Mançano (2008), “La ocupación como una forma de acceso a la tierra en Brasil: una contribución teórica y metodológica”, en Sam Moyo y Paris Yeros (coords.), *Recuperando la tierra: el resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*, Clacso, Buenos Aires.
- FIAN International (2004), *Informe Final Misión Argentina*.
- García, Ariel y Alejandro Rofman (2005), *Agribusiness y fragmentación en el agro argentino: desde la marginación hacia una propuesta alternativa*, [http://www.ceur-conicet.gov.ar/imagenes/Garcia_Rofman_MdoAgr.pdf].
- Giarracca, Norma *et al.* (2001), *La protesta social en la Argentina: transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*, Alianza Editorial, Madrid / Buenos Aires.
- Giarracca, Norma (2003), “La protesta agro-rural en la Argentina”, en José Seoane (comp.), *Movimientos sociales y conflictos en América Latina*, Clacso, Buenos Aires.
- Girbal Blacha, Noemí (1988), *Estado, chacareros y terratenientes (1916-1930). Política agraria y relaciones de poder*, Biblioteca Política Argentina, CEAL, Buenos Aires.
- Gudynas, Eduardo (2009), “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual”, en Alberto Acosta *et al.*, *Extractivismo, política y sociedad*, CAAP / CLAES, Quito.
- Hocsman, Luis Daniel (2004), “Derechos indígenas y propiedad de la tierra en Argentina: lineamientos y dilaciones”, *Política y Cultura*, 3.
- ____ (2010), *Campesinos y productores familiares, en el desarrollo territorial rural en Argentina. Paradigmas y horizontes políticos, aportes al debate*, VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, Porto de Galinhas.
- ____ (2012), “Dinámica productivista y territorialización del capital agrario. Impactos y transformaciones socioeconómicas en el espacio rural argentino”, *Revista Ciencias Sociales*, núm. 33, pp. 93-102.
- ____ y Graciela Preda (2006), “Agriculturización” y “bovinización”, *la renovada territorialización capitalista en Córdoba (Argentina)*, VI Congreso Latinoamericano de Sociología rural, Quito.
- Informe sobre la situación de los pueblos indígenas en Argentina: la agenda pendiente (2011), Para el Relator de pueblos indígenas James Anaya. Elaborado por Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Observatorio de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (ODHPI), Servicio de Paz y Justicia (Serpaj) *et al.*, diciembre, Buenos Aires.

- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2003), *Informe anual*.
- Iñigo Carrera, Nicolás (2008), “Algunos instrumentos para el análisis de las luchas populares en la llamada Historia Reciente”, en Margarita L. Maya *et al.* (eds.), *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes en América Latina*, Clacso, Buenos Aires.
- Korol, Claudia (2009), *Criminalización de la pobreza y la protesta social*, Editorial El Colectivo, Buenos Aires.
- Lattuada, Mario (1995), “Una lectura sobre ‘El nuevo poder terrateniente’ y su significado en la Argentina actual”, *Realidad Económica*, núm. 132, pp. 113-124.
- León, Carlos y Carlos Rossi (2006), “Aportes para la historia de las instituciones agrarias de la Argentina (II)”, *Realidad Económica*, núm. 198.
- Manzanal, Mabel (2007), *El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica*, Workshop Internacional Políticas públicas e Desenvolvimento rural no Cone Sul, PGDR-UFRG, Porto Alegre.
- Montenegro, Celina *et al.* (2004), *Informe sobre deforestación en Argentina*, Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal, Dirección de Bosques, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, República Argentina.
- Peretti, Miguel (1999), “Competitividad de la empresa agropecuaria argentina en la década de los '90”, *Revista Argentina de Economía Agraria*, vol. 2, núm. 1, pp. 27-41.
- Prada Alcoreza, Raúl (2003), *Crítica a la geopolítica extractivista*, Autodeterminación (El Horizonte Interior), La Paz.
- Rajland, Beatriz (2008), “Movilización social y transformación política en Argentina: de autonomías, articulaciones, rupturas y cooptaciones”, en Margarita López Maya *et al.* (comp.), *Luchas contra-hegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina*, Clacso, Buenos Aires.
- Ramírez, Hernán (1999), *La Fundación Mediterránea y de cómo construir poder. La génesis de un proyecto hegemónico*, Ferreyra Editor, Córdoba.
- Rapoport, Mario (2000), *Historia económica, política y social de la Argentina*, Macchi, Buenos Aires.
- Reboratti, Carlos (2006), “La Argentina rural entre la modernización y la exclusión”, en Amalia Geraiges *et al.*, *América Latina: idade, campo e turismo*, Clacso, Buenos Aires.
- Rodríguez, Javier (2004), *Desarrollo agropecuario, renta y extensividad: consideraciones teóricas del caso argentino*, [http://www.econ.uba.ar/www/institutos/epistemologia/marco_archivos/XIV%20Jornadas%20de%20Epistemologia/Jornadas/ponencias/Actas%20XIV/Trabajos%20Episte/benchimol_romero.pdf].
- Rubio, Blanca (2001), *Explotados y excluidos*, Plaza y Valdés, México.
- Santarcángelo, Juan (2009), “Producción y rentabilidad en la ganadería argentina, 1980-2006”, *Mundo Agrario*, vol. 10, núm. 19.

- Svampa, Maristella y Sebastián Pereyra (2006), *La política de los movimientos piqueteros*, [<http://www.maristellavampa.net/archivos/ensayo10.pdf>].
- Teubal, Miguel y Tomás Palmisano (2010), “El conflicto agrario en la Argentina (2008/2010): sojización vs. agricultura familiar de alimentos”, VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, Porto de Galinhas.
- _____ y Javier Rodríguez (2002), *Agro y alimentos en la globalización*, La Colmena, Buenos Aires.

2. El agro brasileño: de la modernización conservadora a la hegemonía del agronegocio

JOÃO MÁRCIO MENDES PEREIRA
PAULO ALENTEJANO

EN ESTE TRABAJO SE ANALIZAN los principales procesos políticos, económicos y sociales que configuraron el agro brasileño en los últimos 50 años, con el objetivo de extraer un balance útil para la comprensión de los problemas y desafíos actuales. De este modo, el texto comienza con breves consideraciones sobre el cuadro político en el campo desde la década de 1950 hasta el golpe de Estado de 1964. Después se discute la política agraria y agrícola del régimen dictatorial (1964-1985), haciendo hincapié en el proceso de modernización conservadora de la agricultura y en sus principales consecuencias para el agro. Enseguida aborda el periodo de transición democrática, llamado también “Nueva República” (1985-1989), enfocando las disputas en torno a la reforma agraria. Inmediatamente, trata el periodo de los gobiernos Collor de Melo (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994), que marcan el comienzo del neoliberalismo en el país. El análisis se concentra después en las políticas para el campo practicadas por el gobierno federal durante los dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) y los de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), y se trazan algunas consideraciones sobre la política agraria del gobierno de Dilma Rousseff, iniciado en 2011. Posteriormente, se ofrece un panorama sintético de los principales aspectos de la realidad agraria y agrícola en Brasil, basado en datos oficiales. De modo general, el análisis focaliza el capitalismo en el campo, subrayando las formas de apropiación y uso de la tierra, las luchas populares y la actuación de los grupos dominantes en la sociedad civil y en el Estado, siempre a la luz de la historia nacional y de los cambios más significativos en la economía política internacional.

Desde la posguerra hasta el golpe cívico-militar de 1964

Entre la década de 1940 y el golpe de 1964 hubo una intensa movilización social en el campo brasileño, la cual abarcó la mayoría de los estados del país. Mediante formas variadas de organización y lucha social, los campesinos ganaron visibilidad en el espacio público y se afirmaron políticamente en el escenario nacional. La competencia entre agentes que disputaban la representación de ese universo social, como la Iglesia católica romana y los partidos políticos (en particular, el Partido Comunista Brasileño, PCB), forma parte de esa trayectoria. En su lucha por la tierra, mejores condiciones de trabajo y mayores derechos, los campesinos resistieron las tentativas de expulsión hechas por los grandes propietarios, realizaron marchas y protestas en las ciudades, organizaron grandes congresos, hicieron huelgas masivas en el campo, montaron campamentos en los márgenes de las grandes haciendas y comenzaron a ocupar algunas de éstas para obligar al gobierno a expropiarlas. La geografía de esas luchas era regionalmente diferente, tal como eran diversas las relaciones sociales en las que estaban insertados los campesinos (Medeiros, 1989; Grynszpan, 2002). Pese a ello, a lo largo de dos décadas, las luchas se tradujeron a un lenguaje común para muchos (no de todos) movimientos sociales y sindicales en formación de esa época, y acabaron por convergir tras una bandera más amplia: la realización de una reforma agraria.

No se trataba de un tema restringido a aquel universo social ni tampoco a las fronteras nacionales. Con el comienzo de la Guerra Fría en 1947, la promoción del desarrollo de los países del llamado Tercer Mundo emergió como proyecto político liderado por Estados Unidos con el objetivo de evitar el “contagio” del comunismo. En clave estadounidense, el desarrollo se asociaba con crecimiento económico, industrialización, elevación de los patrones de vida de la población y masificación de la ideología del “mundo libre”.¹ Para perseguir esos objetivos, el gobierno de Truman lanzó en 1949 el Programa Punto IV, que preveía asistencia técnica y financiera a países hasta entonces considerados subdesarrollados en diversas áreas. Las directivas del Punto IV mencionaban la necesidad de revertir en algunas situaciones la extrema desigualdad en la distribución de la riqueza, que dependía del mantenimiento de estructuras agrarias consideradas atrasadas e ineficientes. Los recursos para el programa fueron reducidos y no se realizó ninguna iniciativa en el sentido de apoyar reformas en la estructura agraria de los países de América Latina, sino que, por el contrario, se trató de preservarla, como demostró el derribamiento por la CIA en 1954 del gobierno de Jacobo Arbenz en Guatemala. Pero, de todos modos, desde Washington se criticaba la concentración de la propiedad de la

¹ Sobre el tema, véanse Escobar (1996), Latham (2000), Lancaster (2007) y Pereira (2010a).

tierra y sus efectos socioeconómicos sobre los países de la región. Después de la victoria de la Revolución Cubana, esa crítica se sumó a la preocupación por la posibilidad de que la agitación política comprometiese el orden político en la región. El lanzamiento de la Alianza para el Progreso en 1961 pretendió evitar esa situación al proponer, a cambio de ayuda económica bilateral, que los gobiernos realizaran reformas agrarias para vaciar las tensiones sociales en el campo y crear una clase media rural modernizada que sirviese de barrera contra las ideologías revolucionarias. La iniciativa arrojó pocos resultados, pero las posiciones de Washington contribuyeron para ampliar la discusión sobre la necesidad de reformar la estructura agraria nacional, desasociándola del lazo con el comunismo.²

También en el ámbito internacional, en aquel periodo la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) era un referente con fuerte influencia en el pensamiento económico brasileño y latinoamericano. Para los cepalinos, el desarrollo y el subdesarrollo constituían un proceso único y sólo podían entenderse en el marco de la economía mundial. El subdesarrollo tenía su origen en la estructura económica heredada del periodo colonial y en el mantenimiento de una división internacional del trabajo desfavorable a las economías primarias-exportadoras. La superación del subdesarrollo se daría con la industrialización mediante la sustitución de importaciones. Por lo tanto, sería necesario eliminar los obstáculos de la industrialización, el principal de los ellos era la estructura agraria dualista, basada en la dicotomía minifundio-latifundio (Graziano, 1982; Mantega, 1984; Kay, 2002). De este modo correspondería a la reforma agraria distribuir de modo más equilibrado la propiedad de la tierra para hacer que la agricultura fuese “funcional” para la industrialización.³

El debate en Brasil estaba fuertemente influenciado por ese contexto más amplio. La crítica al latifundio era el centro del debate político brasileño sobre la cuestión agraria y la superación de los problemas fundamentales de la nación durante la década de 1950 y en los comienzos de la de 1960.⁴ Para diversas corrientes la alta concentración de la propiedad de la tierra –que tenía sus raíces en el periodo colonial– era la principal responsable del cuadro de baja productividad, atraso tecnológico y de las relaciones de

² Solon Barraclough escribía en 1962: “Ningún partido político, de cualquier color que sea, se atrevería ahora a decir que se opone en principio a la Reforma Agraria, como tampoco se atrevería a favorecer públicamente el pecado o la poligamia” (1968:16).

³ Según la visión estructuralista (cepalina), las cinco funciones que debía cumplir el “desarrollo” eran: 1) sostener la industrialización obteniendo divisas mediante el comercio agrícola; 2) proveer mano de obra para la industria; 3) producir alimentos baratos para la población urbana y mantener bajos los salarios; 4) ofrecer materia prima para la industria, y 5) generar un mercado interno para los productos industriales.

⁴ Sobre la cuestión agraria en Brasil antes de 1964, véanse Camargo (1981), Ianni (1984), Martins (1981), Medeiros (1989), Grynszpan (2002), García y Palmeira (2001) y Stédile (2005).

trabajo arcaicas que caracterizaban a la agricultura nacional, además, era considerada un obstáculo estructural para la industrialización. Es más: desde el punto de vista político, el latifundio era visto como la base de un sistema de dominación que privaba a los campesinos del mínimo de derechos y condiciones de existencia asociados con la vida moderna.⁵ El llamado a reformar la estructura agraria, por lo tanto, tenía objetivos económicos y políticos.

A comienzos de la década de 1960 la reforma agraria se convirtió en bandera importante en el escenario nacional, y fue disputada por fuerzas sociales variadas y encuadradas en proyectos políticos competidores. Para la Iglesia católica, por ejemplo, se trataba de una medida necesaria para crear una clase media rural como factor de estabilización política contra ideologías externas radicales; en la visión etapista del PCB, por el contrario, era indispensable para quebrar el poder de clase de los latifundistas, para abrir las puertas a una revolución democrático-burguesa que desarrollase el capitalismo, como precondition para el socialismo; para algunas direcciones de las Ligas Campesinas era, en cambio, una medida revolucionaria necesaria para la transición directa al socialismo. Había un amplio movimiento popular a favor de “reformas de base” que debían resolver los grandes problemas nacionales, entre los cuales la reforma agraria era considerada fundamental.

En otras palabras, impulsada por factores internos y externos, hubo en ese periodo una confluencia de distintas concepciones de desarrollo y perspectivas políticas que convergieron en criticar la concentración privada de tierras y en la defensa de la reforma agraria por sectores diversos y amplios de la sociedad brasileña.

Amparada por esta crítica y empujada por las luchas de los campesinos que estallaban en diversos puntos del país, la reforma agraria acabó por ser reconocida y asumida por el gobierno de Goulart (1961-1964) y se adoptaron algunas medidas en esa dirección. En 1962, por ejemplo, se creó la Superintendencia de Reforma Agraria (Supra) con la misión de realizarla. Al año siguiente, el Congreso Nacional aprobó el Estatuto del Trabajador Rural, para extender la legislación laboral al campo, después de más de 20 años de atraso con respecto a las ciudades. También, en 1962, se dio la regulación del sindicalismo rural que llevó a la rápida proliferación de los sindicatos de trabajadores rurales en todos los estados.⁶ Ese proceso culminó al final de ese año con la creación de

⁵ La legislación laboral, creada en 1930 por el primer gobierno de Vargas (1930-1945), no se extendió al campo. De este modo, mientras el país se industrializaba, el latifundio se mantuvo como territorio de mando personal fuera del universo legal.

⁶ Como la ley autorizaba solamente un sindicato de trabajadores rurales por municipio, se produjo una corrida entre las diversas fuerzas políticas (principalmente el PCB y los sectores ligados a la Iglesia católica) en busca del reconocimiento legal de “sus” sindicatos (Medeiros, 1989:78).

la Confederación Nacional de Trabajadores en Agricultura (Contag), que pasó a centralizar la representación sindical de los “trabajadores rurales”, categoría jurídica impuesta por la legislación, la cual abarcaba las diversas fracciones (colonos, medieros, arrendatarios, ocupantes, pequeños agricultores, asalariados temporarios, entre otras) que constituían el mundo campesino. El 13 de marzo de 1964, el presidente firmó el decreto que establecía, para fines de la reforma agraria, la expropiación de las tierras localizadas a lo largo de 10 km en los márgenes de las carreteras, ferrocarriles y embalses construidos por el gobierno federal. Dos días después, en medio de una intensa movilización popular y sindical por las “reformas de base”, Goulart envió un mensaje al Congreso Nacional que proponía un conjunto de medidas, entre las cuales había cambios legales que viabilizarían una reforma agraria. Era una respuesta moderada a las movilizaciones sociales de los trabajadores rurales que exigían una reforma agraria “por la ley o por la fuerza” (Bruno, 1997; Mendonça, 2011:40). Pocos días después se produjo el golpe.

Las entidades representativas de los patrones rurales se involucraron profundamente en la articulación del golpe. La Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) y la Sociedad Rural Brasileña (SRB), por ejemplo, actuaron en diversos frentes en defensa del “derecho sagrado a la propiedad”.⁷ De todos modos, el principal argumento de las entidades patronales contra las críticas económicas al latifundio era que el sector agrícola había sido abandonado por el Estado y estaba castigado por la política económica favorable a la industria. Si existiesen el debido apoyo estatal y las políticas económicas adecuadas –afirmaban–, la rentabilidad y la productividad del sector aumentarían, con lo cual beneficiaría al conjunto de la población rural (Medeiros, 1983).

La política agraria de la dictadura cívico-militar (1964-1985)

El golpe cívico-militar de 1964 interrumpió violentamente un ciclo de luchas populares que presionaba para implantar, consolidar y ampliar derechos sociales y laborales en el campo y en las ciudades, al mismo tiempo que afirmaba la hegemonía del capital monopolístico internacional sobre las demás fracciones capitalistas (Mendonça, 2011). Sin

⁷ Fundada en Río de Janeiro en 1896, la SNA tenía bases nacionales y representaba los intereses de los grandes propietarios ligados a los complejos agrarios menos dinámicos del país, que se disputaban el liderazgo dentro de la clase dominante con la burguesía cafetalera. Entre 1930 y 1964, la SNA se convirtió en fuerza hegemónica en el aparato estatal. A su vez, la SRB fue fundada en la ciudad de São Paulo en 1919 y tenía una base social regional que representaba a la burguesía cafetalera paulista, a la que se sumaban también empresarios del sector exportador, beneficiadores de productos agrícolas e industriales. Sobre el tema, véase Mendonça (2011).

embargo, la represión no fue suficiente para eliminar la crítica al latifundio y las expectativas populares en torno a la realización de una reforma agraria. Como consecuencia, aunque en lo inmediato anuló el decreto referente a la expropiación de las tierras situadas en los márgenes de las carreteras federales, el gobierno de la dictadura dio cauce a la elaboración del Estatuto de la Tierra aprobado por el Congreso en noviembre de 1964. Además, el Congreso –cuya mayoría había paralizado en los años anteriores diversos proyectos de reforma agraria– también aprobó el cambio al artículo de la Constitución de 1946 que, en el caso de una expropiación, exigía el pago de una indemnización previa y en dinero, lo que permitía el pago en títulos de la deuda pública interna, rescatables a largo plazo. Esa medida había sido una de las principales reivindicaciones de los campesinos en los años anteriores (Gomes da Silva, 1987; Medeiros, 1989).

Después de 14 versiones diferentes, el Estatuto de la Tierra fue definido oficialmente como una Ley de Desarrollo Rural más que una reforma agraria. Imbuido con la ideología de la planificación y la racionalidad técnica y manchado con la sangre de los movimientos populares reprimidos, el Estatuto de la Tierra contenía dos partes distintas, una orientada hacia el desarrollo y la otra hacia la reforma.⁸ Los inmuebles rurales fueron tipificados como minifundios (áreas inferiores a un módulo rural⁹ y por consiguiente insuficientes para proveer el sustento de una familia), latifundios por explotación (área entre uno y 600 módulos, con índice de explotación económica inferior al promedio regional), latifundios por extensión (área entre uno y 600 módulos, independientemente de la actividad económica) y empresas rurales (área entre uno y 600 módulos, caracterizadas por un nivel adecuado de aprovechamiento del suelo, la explotación racional, el cumplimiento de la legislación laboral y la preservación de los recursos naturales). El objetivo de la reforma consistiría en “promover una mejor distribución de la tierra [...] con el fin de atender los principios de justicia social y de aumento de la productividad”. El camino para ello sería la extinción gradual de los minifundios y latifundios, considerados sistemas injustos de posesión y uso de la tierra y fuentes de tensiones sociales. El ideal de propiedad y explotación económica era la “empresa”, que estaba exenta de expropiación y de la cual, en verdad, se desprendían todos los demás conceptos. El lati-

⁸ La coexistencia de aspectos reformistas y desarrollistas alimentó polémicas intensas sobre la “naturaleza” del Estatuto de la Tierra. Véanse, en particular, Graziano da Silva (1985a y 1985b), Gomes da Silva (1996) y Martins (1981 y 1984). Para un enfoque alternativo a los demás, que toma la ley como “campo de fuerzas”, véanse Bruno (1997 y 2008).

⁹ *Módulo rural* es la unidad de medida, expresada en hectáreas, que trata de reflejar la interdependencia entre la dimensión, la situación geográfica del inmueble rural, la forma y las condiciones de su aprovechamiento económico. Un módulo representa, de este modo, un tamaño variable que debe tener una unidad para garantizar la subsistencia de una familia.

fundio se convertiría en una empresa por medio de la tributación progresiva, de medidas de apoyo técnico y financiero o de la expropiación (en el caso de conflicto social).¹⁰

Además de esas categorías muchas otras fueron consagradas por la fuerza de ésta y de otras leyes del periodo, que constituyeron una infraestructura conceptual y legal, la cual sirvió de base no sólo para la actuación de los gobiernos (federal y, eventualmente, estatales) y el poder judicial, sino también para la lucha de los campesinos. Junto con la legislación se levantaba no sólo una manera de categorizar y clasificar al medio rural, sino también un campo de disputas políticas y jurídicas. La propia noción genérica de “trabajador rural” impuesta por la legislación acabó dejando de lado otros términos (tales como “campesino”, “ocupante”, “arrendatario”, “pequeño agricultor”, entre otros) como referencia para el reconocimiento de reivindicaciones por el Estado, y se tornó central para la actuación de la Contag durante las décadas de 1970 y 1980 (Palmeira, 1985; Medeiros, 1989).

Junto con la aprobación del Estatuto de la Tierra se produjo la extinción de la Supra y la creación de dos nuevos organismos: el Instituto Brasileño de Reforma Agraria (IBRA), directamente subordinado a la Presidencia de la República, y el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), ligado al Ministerio de Agricultura. La duplicidad de los organismos orientados al agro institucionalizaba la escisión política entre “cuestión agraria” y “desarrollo agrícola”.

Aunque el Estatuto de la Tierra contuviese elementos suficientes para la promoción de una reforma agraria con sesgo modernizante y productivista, que tenía apoyo dentro del gobierno en sus primeros meses,¹¹ la política de la dictadura acabó por continuar la vía de la modernización conservadora de la agricultura, sin realizar la reforma agraria.¹² Tal vía promovió un cambio expresivo en la base técnica y produc-

¹⁰ Previstos en la Constitución Federal de 1969, los Títulos de la Deuda Agraria son títulos de la deuda pública interna mediante los cuales el Estado indemniza el valor de la tierra expropiada (mientras las mejoras en infraestructura productiva y construcciones físicas deben ser pagadas en dinero). Tras dos años de carencia, pueden ser rescatados por sus detentores en porcentajes variables, en un plazo máximo de 20 años. Por medio del Decreto-Ley 554 de 1969, el valor de las indemnizaciones pasó a estar vinculado con los valores declarados por los propietarios para el fin del pago del Impuesto Territorial Rural (ITR). Sin embargo, ese decreto no era obedecido por los tribunales, los cuales entendían que el valor de la indemnización debía estar de acuerdo con los valores de mercado. En 1979, el Tribunal Federal de Recursos consideró inconstitucional el decreto 554/69, y se restituyó el criterio de valor del mercado para el pago de indemnización por tierras expropiadas. Véanse Gomes da Silva (1987 y 1989) y Graziano da Silva (1985).

¹¹ Sobre las disputas en el seno del gobierno en torno a la formulación del Estatuto de la Tierra y las reacciones de las entidades patronales contrarias, véanse Gomes da Silva (1971 y 1996), Bruno (1997) y Mendonça (2011)

¹² Véanse, en particular, Graziano da Silva (1982), Ianni (1979a y 1979b), Delgado (1985), Gonçalves Neto (1997) y Palmeira y Leite (1997).

tiva del sector agrícola mediante la adopción de la mecanización intensiva y el uso de agrotóxicos, fertilizantes químicos y semillas seleccionadas, concentrando la producción en grandes propiedades.

El Estado manejó diferentes instrumentos para hacer viable esa modernización. El instrumento central fue el crédito subsidiado,¹³ concedido en dosis elevadas para la agricultura patronal del eje centro-sur del país, que privilegió productos destinados a la exportación o vinculados con programas energéticos, como el Programa Nacional del Alcohol (Proálcool) creado después de la crisis petrolera de 1973. Además del crédito, el Estado también financió, mediante instituciones públicas, la investigación agrícola, la asistencia técnica y la enseñanza técnica y superior necesaria para la formación de profesionales especializados.

Otro instrumento muy utilizado fue el incentivo fiscal dirigido a subsidiar la compra de grandes extensiones de tierras por empresarios urbanos, sobre todo en la región norte y en el nordeste. Esas operaciones eran estimuladas por medio de la renuncia fiscal al Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI) y al Impuesto a la Renta, para permitir la aplicación masiva de capitales financieros e industriales a la adquisición de inmuebles rurales. También se utilizó ampliamente la concesión de incentivos fiscales y crédito subsidiado para estimular la instalación de capitales privados nacionales y extranjeros en la región amazónica, y también se incluyeron las regiones nordeste y centro-oeste, por medio de grandes programas especiales, como el de polos agropecuarios y minerales. Como si no bastase con esto, se impulsó una política de transferencia masiva de tierras públicas a los agentes privados por medio de licitaciones y remates, cuyas reglas y dinámica estaban montadas para beneficiar a grandes propietarios de tierras y grupos industriales y financieros. De ese modo, millones de hectáreas que formaban parte del patrimonio nacional fueron sustraídas a éste y se sumaron al monopolio privado de tierra. Por todo ello, no es difícil concluir que, más que un simple mediador entre intereses, el Estado fue el protagonista de ese proceso. Por medio de agencias y agentes estatales, en el Brasil de la década de 1970 la tierra rural se convirtió en un negocio altamente lucrativo.¹⁴

Otro instrumento ampliamente utilizado fue la Política de Garantía de Precios Mínimos, tanto por adquisiciones (directas e indirectas) del gobierno federal como por medio de préstamos (con o sin opción de venta al gobierno). Esa política favoreció fuer-

¹³ El Sistema Nacional de Crédito Rural fue creado en 1965.

¹⁴ El aparato del Estado dirigido hacia la política agraria sufrió algunas modificaciones. Una de ellas fue la extinción del IBRA y el INDA en 1970, reemplazadas por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA).

temente a las (mayores) unidades de elaboración y procesamiento, como cooperativas y agroindustrias, y contribuyó de manera decisiva para sostener y consolidar cadenas de producción y comercialización del sector agroindustrial en el país (Delgado, 1985).

La vía conservadora de modernización de la agricultura brasileña sería impensable sin la coyuntura internacional sumamente favorable, tanto por la alta demanda de exportaciones de productos agrícolas como por la abundancia de crédito barato en el sistema financiero internacional. De cualquier modo, su trayectoria mostró que la reforma agraria no era la condición indispensable para el desarrollo del capitalismo en el campo. Aunque en esa vía millones de hectáreas permanecieran ociosas o subutilizadas –sirviendo como activos financieros privados a costa de los cofres públicos–, hubo un aumento significativo de la producción y de la productividad en el campo, una creciente industrialización de la agricultura (mediante la ampliación del uso de máquinas e insumos industriales en el sector), una ampliación de la agroindustria nacional y extranjera, una expansión de la “frontera” agrícola hacia el centro-oeste del país (con frecuencia, sobre tierras indígenas y campesinas) y un incremento de la diferenciación social del mundo campesino. Hubo también una fuerte ingerencia del capital financiero en la esfera productiva, la cual favoreció la integración de capitales industriales y financieros en las actividades del sector agrícola. En este proceso, el latifundio fue reconfigurado. Aun cuando se conservara bajo formas “atrasadas” (con bajo grado de tecnificación y baja productividad), personificadas en la figura del “coronel” con su séquito de *jagunços* (matones), la gran propiedad de la tierra pasó a ser un activo monopolizado por grupos capitalistas altamente concentrados, de diferentes extracciones y cada vez más ligados al capital financiero. Esa transformación se tornaría políticamente visible en los conflictos de la década de 1980.

Los efectos socioeconómicos de esa vía de desarrollo capitalista sobre el conjunto de la población rural fueron dramáticos. Entre ellos se destacaron el aumento de la concentración de la propiedad de la tierra (hubo una disminución del número de establecimientos con menos de 50 hectáreas), una regresión en la distribución de la renta, la aceleración del éxodo rural –cerca de 30 millones de personas entre 1960 y 1980–, el incremento de la explotación de la fuerza de trabajo, la ampliación del proceso de expropiación de los campesinos (tanto de quienes vivían como dependientes dentro de los grandes dominios como de los productores autónomos), el deterioro ambiental y el empeoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de los trabajadores.

En el campo, la represión de la dictadura encarceló, torturó y asesinó a innumerables militantes de las Ligas Campesinas, sindicalistas comunistas y de la izquierda católica,¹⁵

¹⁵ Véase, entre otros, Carneiro y Cioccarri (2010).

también intervino de diferentes formas en los sindicatos de trabajadores rurales, por lo que llegó a cerrar muchos de ellos. Empero, el régimen no extinguió ni los sindicatos ni la Contag y muchos menos la legislación laboral. La mayoría de los sindicatos que habían sido formados por la Iglesia católica para disputar la influencia con los comunistas y con la izquierda católica fueron relativamente poco afectados por la intervención y, en 1965, el gobierno federal suspendió la intervención de la Contag. Gracias a la acción de esos sindicalistas, sobre todo de la Contag, a partir de 1968 resurgió una red sindical nacional que en la década de 1970 se consolidaría.¹⁶

En el contexto represivo, la acción de la Contag fue fundamental para difundir y articular referencias comunes dentro del vasto y diferenciado universo sindical. El legalismo que había caracterizado al sindicalismo cristiano antes del golpe sobrevivió y marcó profundamente las prácticas sindicales de la entidad en el periodo posterior. El Estatuto del Trabajador Rural y el Estatuto de la Tierra fueron utilizados como armas para aplicar derechos laborales que los patrones se negaban a cumplir. Al recurrir al poder judicial, principalmente a la justicia laboral, como espacio para hacer públicos los conflictos y resolverlos, la mediación sindical difundió la aplicación de la ley, lo que hizo avanzar lenta y conflictivamente la institucionalización de las relaciones entre patrones y empleados, lo que rompía con las formas tradicionales y personalistas de dominación. Para controlar los sindicatos, la dictadura buscó unirlas al Ministerio de Trabajo y, a partir de 1972, utilizó esas entidades como uno de los vehículos para la extensión de la asistencia social a los trabajadores del campo por medio del Programa de Asistencia al Trabajador Rural, más conocido como Funrural. De ese modo los sindicatos se convirtieron en agentes de mediación para el acceso a beneficios como jubilaciones, pensiones, auxilio por funeral, servicios médicos y odontológicos, lo que amplió su gravitación social entre los trabajadores rurales, pero también atrajo el interés de las fuerzas políticas locales para apoyar la creación de esas entidades y mantenerlas bajo su tutela.

Además de la aplicación de los derechos laborales, la Contag defendía el derecho a la tierra, también previsto en la legislación, y por esa vía mantuvo viva la crítica al latifundio y la defensa de la reforma agraria. A medida que avanzaba la modernización conservadora de la agricultura, los campesinos eran presionados para que abandonasen sus tierras. Los conflictos agrarios, inicialmente de forma dispersa y atomizada, comenzaron a crecer. Ante ellos, normalmente la Contag emprendía medidas administrativas y legales y apelaba a las autoridades en Brasilia, basándose en el Estatuto de la Tierra, para reivindicar la expropiación del área en litigio mientras los sindicatos municipales y las

¹⁶ Véanse, especialmente, Martins (1981), Palmeira (1985), Medeiros (1989), Novaes (1991), García y Palmeira (2001).

federaciones estatales actuaban con más fuerza en el ámbito local. Esa práctica alimentó y reprodujo un tipo de visión sobre cómo actuar y contribuyó a socializar la bandera de la reforma agraria, aunque las conquistas concretas fuesen pocas.

El gobierno de la dictadura respondió a la gradual intensificación de los conflictos en el campo mediante diversas iniciativas, además de la represión ya mencionada. Una de ellas fue la promoción de proyectos de colonización (públicos y privados) en áreas de expansión de la frontera agrícola en las regiones centro-oeste y norte, cuyo objetivo era reducir la presión por la tierra que comenzaba a crecer, especialmente en la región sur, donde los efectos de la modernización eran más acelerados, y en el nordeste, donde las tensiones acumuladas desde antes de 1964 volvían a emerger. Inscrita en un proyecto geopolítico más amplio de ocupación de fronteras supuestamente “vacías”, los militares presentaron la colonización como sinónimo de la reforma agraria. Como afirmó el presidente de la República en esa época, se trataba de “llevar hombres sin tierra a tierras sin hombres”.¹⁷

La colonización normalmente se produjo junto con algunos grandes “proyectos de desarrollo” financiados por el Estado (como carreteras, hidroeléctricas, agropecuaria, extracción de minerales, entre tantos otros), en particular en el norte del país, que también presionaban a los campesinos y pueblos/etnias de esas regiones. Dentro de estos proyectos y en torno a ellos creció la apropiación privada (legal e ilegal) de las tierras del Estado y de aquéllas ocupadas por poblaciones tradicionales, con frecuencia mediante el uso de la violencia contra indígenas y campesinos. Los conflictos se intensificaron y la región pasó a ser vista como una de las más violentas del país. En respuesta, el gobierno federal creó el Grupo Ejecutivo de Tierras de Araguaia-Tocantins (GETAT) y el Grupo Ejecutivo de Tierras del Bajo Amazonas (GEBAM) para encarar los conflictos en la región, subordinándolos al Consejo de Seguridad Nacional.¹⁸ El dramatismo de las luchas por la tierra obtuvo mayor visibilidad y los *posseiros* (campesinos que tienen derechos de ocupación y posesión por el tiempo de uso de la tierra, pero que carecen de título de propiedad) se afirmaron como los sujetos de esas luchas. Mientras tanto, a distancia de la “frontera”, también surgían conflictos de naturaleza similar en otros estados, incluso en las “fronteras internas” de las regiones centrales del país (como Río de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais y Bahía).¹⁹

¹⁷ Sobre la política de colonización, véanse Ianni (1979) y Martins (1981 y 1984).

¹⁸ Con el GETAT y el GEBAM, la dictadura creó espacios militarizados de acción directamente ligados al gobierno central para retirar a los gobiernos estatales la gestión de áreas de la Amazonia consideradas estratégicas. Además, el gobierno colocó bajo jurisdicción federal 150 km de cada lado de las carreteras construidas en la región, como la carretera Transamazónica.

¹⁹ Un ejemplo emblemático de esas fronteras internas de las regiones centrales del país es el caso del litoral entre los estados de Río de Janeiro y de São Paulo, con conflictos intensos derivados de la apertura de la carretera Río-Santos.

En ese periodo, la acción de la Iglesia católica fue fundamental en la lucha por la tierra en Brasil. A partir del cambio de actitud de la institución a favor de los “pobres y oprimidos”, simbolizada en la Conferencia de Medellín en 1968 y en la Teología de la Liberación, se realizaron una serie de iniciativas para impulsar transformaciones políticas y sociales en el medio rural. En particular se destacó la actuación de la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT). Fundada en 1975, esa entidad desempeñó un papel de denuncia, mediación, vocalización y organización de grupos sociales sometidos a condiciones de explotación y violencia. En 1979, la CPT ya tenía 19 secciones regionales esparcidas por todo el país. A partir de una lectura bíblica, la entidad condenaba la explotación capitalista y la propiedad privada de la tierra con fines de lucro y de especulación como fuentes de injusticia social. En 1980, esa visión quedó formalizada en el documento “La Iglesia y los Problemas de la Tierra”. Contra la “tierra de explotación” abogaba por la “tierra de trabajo”, fundada en formas de propiedad consideradas no capitalistas (entre ellas, la pequeña propiedad familiar, la tierra ocupada, las tierras comunitarias y tribales) y que no recurrieran al recurso de la explotación del trabajo ajeno. En su momento, la Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil (CNBB) manifestó su apoyo a la reforma agraria.

A fines de la década de 1970 y comienzo de la siguiente, las luchas sociales en el campo asumieron una nueva configuración y magnitud, que alimentó la presión social contra la dictadura y por la democracia en el país. La modernización conservadora de la agricultura y las demás políticas aplicadas por el régimen dictatorial habían producido o acelerado transformaciones profundas en el mundo del trabajo y en la vida social, al mismo tiempo que los canales existentes de representación política no eran capaces o suficientes para procesar o encaminar reivindicaciones. De ese modo surgieron nuevos sujetos sociales en el campo (Martins, 1984; Grzybowski, 1987; Medeiros, 1989). Tal era el caso de los “afectados por represas”, campesinos cuyas tierras habían sido inundadas por los grandes proyectos hidroeléctricos y se resistían a ser trasladados a áreas distantes exigiendo “tierra por tierra”. O también de los “seringueiros”, trabajadores que en la región amazónica, en particular en el estado de Acre, se resistían a la destrucción de los árboles caucheros para dar lugar a pastizales. Era el caso de los “sin tierra”, campesinos que habían perdido sus tierras o que no tenían condiciones para reproducirse como tales y pasaron a acampar en los márgenes de las carreteras y a ocupar tierras para obligar al Estado a expropiarlas. Simultáneamente, los “asalariados” hacían movilizaciones y huelgas contra las pésimas condiciones de trabajo, los bajos salarios y el incumplimiento de la legislación laboral. Los “pequeños productores”, a su vez, eran los sectores del mundo rural que se habían tecnificado e integrado, de modo subalterno, a las agroindustrias (por ejemplo, en la crianza de pollo y cerdos; la producción de tabaco, entre muchas otras) y exigían mejores precios y contratos más favorables. En ese proce-

so, surgieron nuevos movimientos sociales en el campo, como el Consejo Nacional de los Seringueiros, el Movimiento de los Afectados por Represas y el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST).

El sindicalismo rural pasaba también por transformaciones. El modo de actuar de la Contag era cada vez más criticado por su legalismo excesivo, por no estimular la movilización y la organización de la base, por la escasa capacidad de presión y por el asistencialismo de muchos sindicatos. Las direcciones de muchos sindicatos fueron disputadas por grupos de oposición (llamados “oposiciones sindicales”) que proponían nuevas formas de lucha. La CPT y los sindicalistas próximos a la Teología de la Liberación fueron agentes importantes en la crítica al sindicalismo tradicional.

Esas disputas tuvieron dos desdoblamientos importantes. Por un lado, la Contag tuvo que readecuarse a las exigencias del contexto. Entre otras acciones, en su tercer congreso, realizado en 1979, la entidad confirmó la reforma agraria “amplia, general, masiva, inmediata y con amplia participación de los trabajadores” como su gran bandera de lucha, articulándola con otras reivindicaciones populares y democráticas que surgían en la lucha contra la dictadura.²⁰ Por otro lado, las disputas en el seno de la Contag se unieron al movimiento más amplio de crítica a la estructura sindical corporativista y a las prácticas vigentes en el sindicalismo considerado como un todo, el cual fue llamado “nuevo sindicalismo”. De ese movimiento surgió en 1983 la Central Única de los Trabajadores (CUT) —estrechamente ligada al Partido de los Trabajadores (PT), fundado en 1980— y muchos sindicalistas rurales se vincularon con ella, para disputarle a la Contag sindicatos, federaciones y banderas.²¹ En 1986, la CUT creó la Secretaría Nacional de Trabajadores Rurales, transformada dos años después en Departamento Nacional de Trabajadores Rurales (DNTR). Esas instancias organizaban los sindicatos cutistas. Esa vertiente defendía la libertad de organización local, lo que podría llevar de nuevo a la creación de sindicatos por ramos de producción, y a la disputa con la Contag por la dirección de los sindicatos existentes o a la creación de federaciones autónomas (Ferrante, 1994; Medeiros, 2010).²²

²⁰ En esa dirección, la Contag articuló, junto con sectores de la Iglesia católica y algunas ONG como la Asociación Brasileña de la Reforma Agraria (ABRA) y el Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos (IBASE), el lanzamiento de la Campaña Nacional por la Reforma Agraria en 1983, por medio de la cual hubo una serie de movilizaciones en prácticamente todos los estados del país con el objetivo de difundir la bandera de la reforma agraria en el medio urbano.

²¹ La base del “nuevo sindicalismo” que dio origen a la CUT era la defensa de la libertad y de la autonomía con respecto al control del Estado sobre la estructura sindical. La Contag, por otro lado, defendía el mantenimiento de la unidad sindical (un sindicato de “trabajadores rurales” por municipio) tal como establecía la legislación.

²² De este modo el DNTR apoyó la creación de la Federación de Asalariados Rurales del Estado de São Paulo (Feraesp), así como la creación de sindicatos de avicultores, suinocultores y tabacaleros en el sur del país.

También por esos años —precisamente en 1984— se fundó el MST en el sur del país. Como resultado de una confluencia compleja de procesos económicos y experiencias sociales,²³ el MST se distinguió inmediatamente por su hincapié en las ocupaciones de tierras, retomadas a partir de 1979 como forma central de lucha. Las ocupaciones movilizaban familias enteras (no sólo al jefe de familia) y no exigían ningún tipo de afiliación formal (como lo hacían los sindicatos). Su única precondition era el compromiso y la participación. El objetivo de ese tipo de acción era —y ha sido desde entonces— presionar al Estado para que expropié los inmuebles que no cumplen su “función social” y asiente las familias movilizadas. Según esa perspectiva, la negociación con el Estado tenía que ser pautada por la presión colectiva y no por expedientes legales o acuerdos de gabinete. “La tierra no se consigue regalada, se conquista” y “la ocupación es la única solución” eran las consignas entonces evocadas. Junto con la ocupación, el MST desarrolló todo un repertorio de acciones y formas de organización que formarían poco a poco la identidad “Sin Tierra” distinguiéndola de otras identidades políticas. A lo largo de una década, el MST se expandió a varios estados del país, consolidándose como movimiento efectivamente nacional.

En combinación con las luchas más amplias contra la dictadura y por la democratización de la sociedad, las luchas por la tierra y por la reforma agraria ganaron visibilidad nacional y expresión política, redefiniendo los términos del debate sobre la cuestión agraria.

La transición democrática y la Nueva República (1985-1989)

Como en otros países de la región, el fin de la dictadura bajo tutela militar y el comienzo de la transición hacia la democracia en Brasil se dieron en medio del viraje liberal-conservador en la economía política internacional liderado por Estados Unidos, el cual ganó todavía más fuerza en América Latina por la crisis de la deuda externa, detonada en 1982, y por la subsiguiente adopción de políticas recesivas y de programas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial. El colapso del modelo económico y la gestión de la crisis del endeudamiento internacional impac-

²³ Particularmente: *a*) campesinos que habían perdido sus tierras debido a procesos relacionados con la modernización de la agricultura; *b*) que no disponían de tierra suficiente para reproducirse como tales; *c*) que volvieron de los núcleos de colonización (fracasada) en la región norte en busca de medios de vida; *d*) que habían sido expulsados de sus tierras por la construcción de empresas y usinas hidroeléctricas; *e*) asalariados rurales dispuestos a luchar por tierras como medio de vida. Véanse Stédile y Fernandes (1999); Caldart (2000); Fernandes (2000) y Carter (2010).

taron negativamente sobre la economía brasileña durante toda la década de 1980. Para saldar la deuda con los acreedores privados extranjeros se le impuso un pesado sacrificio al pueblo brasileño. Rápidamente, el foco de la política económica se ajustó para reducir el déficit en las transacciones corrientes lo que generó grandes superávits en la balanza comercial, sobre la base fundamental de la exportación de productos primarios y agro-manufacturados. Los saldos comerciales se tornan, entonces, en la fuente principal de divisas que el gobierno utilizará para bombear ganancias al exterior.

En el ámbito de la política agrícola, el temor del gobierno a padecer una crisis de abastecimiento interno de alimentos, durante la coyuntura de crisis de la economía internacional y el desgaste político de la dictadura, lo llevó a adoptar medidas favorables al aumento de la producción de alimentos mediante el fortalecimiento de la política de precios mínimos, a los cuales indexó con la inflación. Además, la política de desvalorización cambiaria acabó por compensar, en moneda nacional, las pérdidas de ingresos en dólares de los exportadores brasileños provocadas por la caída de los precios internacionales de las *commodities* agrícolas, lo que garantizó el aumento de su producción en esa década —la soya, por ejemplo, representaba a fines de la década de 1980 más de 40% de la producción agrícola brasileña (Delgado, 2009:14)—. Al mismo tiempo los subsidios al sector agropecuario siguieron siendo bastante expresivos, aunque más selectivos, pues priorizaban determinadas cadenas agroindustriales (como la azucarera-alcoholera y la del trigo); entre 1986 y 1989, por ejemplo, sumaron 11 839 miles de millones de dólares. Por último, prácticamente, hasta el fines de esta década, el sector agrícola se benefició con el mantenimiento de tasas de interés negativas (Leite, 2001:60-61). En otras palabras, durante la década de 1980 la acción del Estado en el sector agropecuario transcurrió de un modo aún más selectivo a favor de algunos grandes agentes económicos y en detrimento de otros, preservando el trazo de “perversidad social” de la década anterior a costa del estrangulamiento financiero del propio Estado.

Mientras el modelo económico entraba en colapso, en el campo y en las ciudades aumentaba la presión popular no sólo por la democracia, sino también por la democratización del Estado y de la sociedad. En poco tiempo, sin embargo, serían visibles los límites de la “transición”.

La campaña por elecciones directas para la Presidencia de la República movilizó amplios sectores de la sociedad, y en 1983-1984 nuevamente llevó a las calles a millares de manifestantes. A pesar de ello, la elección se realizó de modo indirecto, a partir de un compromiso político decidido “por arriba” como una prolongación de la dictadura (Fernandes, 1985). En 1985 comenzaría la “Nueva República”.

A pesar de todo el “peso del pasado” que entonces se actualizaba, la coalición gubernamental acabó por incorporar fuerzas políticas heterogéneas y algunas incluso contra-

dictorias. De este modo, ante el dramatismo de la violencia en el campo,²⁴ del aumento de los conflictos y las movilizaciones por la tierra y la reforma agraria, el gobierno federal creó, en marzo de 1985, el Ministerio de Reforma y Desarrollo Agrario (MIRAD). Nelson Ribeiro, ligado al ala progresista de la Iglesia católica, asumió dicho ministerio y para la presidencia del INCRA nombró a José Gomes da Silva, fundador de la Asociación Brasileña de Reforma Agraria (ABRA) y uno de los formuladores del Estatuto de la Tierra.

En mayo de 1985, durante el IV Congreso de la Contag, frente a cuatro mil dirigentes sindicales, el presidente de la República y su ministro anunciaron la propuesta del Plan Nacional de Reforma Agraria (PNRA). Al mismo tiempo en que se sellaba el apoyo de la Contag al gobierno, el anuncio daba a entender que había llegado finalmente la hora de la reforma agraria.²⁵ ¿Cuáles eran los puntos centrales del documento? La afirmación de la expropiación como principal instrumento para la obtención de tierras y no como recurso excepcional; el pago de indemnización por las tierras expropiadas tomando como base el valor del inmueble declarado por los propios propietarios para fines de cobro fiscal;²⁶ la centralidad del programa de asentamientos de familias sin tierra, y relegaba otras acciones (como colonización, titulación y tributación) a la condición de medidas complementarias; el establecimiento de la meta de asentar siete millones de los 10.5 millones estimados de trabajadores sin tierra o con tierra insuficiente en un plazo de 15 años; la creación de “áreas prioritarias” de reforma agraria –previstas en el Estatuto de la Tierra– en las cuales se concentrarían los asentamientos, lo que rompía con el patrón de intervención puntual en los focos de conflicto; la participación de las organizaciones que representaban a los trabajadores rurales en todas las fases del proceso.

El MST se opuso a esta propuesta que consideraba tímida. Cuatro meses antes, en su primer congreso nacional, el movimiento ya había afirmado programáticamente la defensa de una reforma agraria “bajo el control de los trabajadores”, basada en la expropiación de todos los inmuebles rurales superiores a 500 hectáreas, en la redistribución inmediata de tierras públicas (estadales y federales) y en la expropiación de las tierras

²⁴ Según datos de la CPT, solamente en 1985 fueron asesinados 211 trabajadores rurales y 236 fueron encarcelados. Desde 1979 hasta 1988 fueron asesinadas 1304 personas involucradas en la lucha por la tierra. La revista *Reforma Agraria* (1989), editada por ABRA, publicó una extensa investigación sobre la violencia en el campo.

²⁵ Véanse D’Incao (1990:99), Graziano da Silva (1985:58), Medeiros (1994:20) y Gomes da Silva (1987:80).

²⁶ Como tal declaración era siempre mucho menor al valor de mercado para que el cobro de impuestos fuese menor, la medida equivalía a un castigo a los propietarios por el no cumplimiento de la función social de la propiedad.

de las empresas multinacionales. Además, en la misma ocasión, el MST condenó el Estatuto de la Tierra como instrumento legal creado por la dictadura para modernizar el latifundio, considerándolo inadecuado para dar cauce a una reforma agraria. La CUT compartía esa posición. Cuando se anunció la propuesta del PNRA, el MST promovió una serie de ocupaciones en el sur del país,²⁷ con ello buscaban no sólo afirmar su posición independiente con relación al gobierno y su oposición al pacto político conservador que daba la base a la “Nueva República”, sino también colocarse como principal portavoz de los sin tierra y de la bandera de la reforma agraria.

La Contag, a su vez, aunque apoyaba la propuesta, esbozó críticas a los límites del Estatuto de la Tierra pero consideró que abandonarlo daría como resultado un vacío legal perjudicial para los trabajadores. Algunas resoluciones del IV Congreso incluso divergían de los parámetros establecidos por la legislación vigente. Una de ellas era la propuesta de expropiación de empresas rurales; otra era la del pago de las mejoras en Títulos de la Deuda Agraria (TDA); se defendía también la elaboración de una nueva ley de reforma agraria que sería presentada a una futura asamblea constituyente (Medeiros, 1989). Pese a ello, como parte de su apoyo al gobierno, la Contag descartó realizar ocupaciones de tierras.

En verdad, la propuesta del PNRA no tenía nada de especial, salvo la intención de aplicar al máximo posible las potencialidades reformistas del Estatuto de la Tierra. Para eso hacía hincapié en el uso de la expropiación mediante el pago de la indemnización en TDA y con el valor declarado por los propietarios para fines de cobro fiscal, lo que reducía en cerca de 60% el valor de las indemnizaciones (Gomes da Silva, 1987:65). Ese había sido el punto central de debate y de los embates políticos en vísperas del golpe de 1964. Tras dos decenios, resurgía la misma cuestión, sin embargo, eran otros los tiempos. El foco de la propuesta era la expropiación de los latifundios “improductivos”, mantenidos así con fines de especulación, la cual seguía una visión productivista que no tocaba los latifundios “productivos”. Se esperaba que la fuerza de los propietarios de tierras “atrasados” fuese menor que en la década de 1960, dado el proceso de modernización de la agricultura. Sin embargo, la reacción más intransigente a la propuesta se dio en la región sudeste, particularmente en el estado de São Paulo, el más rico e industrializado del país y el centro más dinámico de la agricultura capitalista.²⁸ Como afirmó un

²⁷ En 1985, el MST realizó una ola masiva de ocupaciones en el oeste del estado de Santa Catarina, que abarcaron más de 40 municipios y cerca de cinco mil familias (Medeiros, 1994:26).

²⁸ La reacción “paulista” sorprendió a los reformadores. José Gomes da Silva escribió: “las personas físicas o jurídicas, brasileñas o no, con domicilio declarado en el estado de São Paulo, además del 97.6% de todas las tierras expropiadas de esa unidad de la federación, detentaban más de 37.1% de las tierras catastradas en Mato Grosso, 15.3% de las de Pará, 9.6% de las de Goiás y así sucesivamente, lo cual resulta

personaje de la época: “exactamente porque concentramos el fuego en la especulación, sin darnos cuenta de eso, acertamos en el corazón del sistema” (Palmeira, 1994:56).

Del universo organizativo de las fracciones de las clases dominantes ligadas al monopolio de la tierra las que reaccionaron más contundentemente, con el apoyo de los grandes medios de comunicación, fueron las entidades representativas del patronato rural. Diversos órganos periodísticos iniciaron una campaña antirreformista con la intención de aterrorizar a la población con la idea de una inminente “convulsión social” en el campo y de “caos” en la agricultura, acusando de “socialista” la propuesta porque supuestamente pretendía “confiscar la propiedad privada”, “base de la libertad individual y del Estado de Derecho” (Veiga, 1990:82-83; Gomes da Silva, 1987:74).

La SRB se enfrentó radicalmente a la propuesta por su carácter “colectivizante” (Graziano da Silva, 1985:16). A su vez la Confederación Nacional de Agricultura y Ganadería de Brasil (CNA)²⁹ realizó un congreso en Brasilia al mes siguiente de proponer públicamente debatir la propuesta y delinear formas de acción, exigiendo al final la renuncia del ministro Nelson Ribeiro. Sin embargo, durante el congreso surgieron diferencias en el seno de la CNA, pues un grupo asumió la inevitabilidad de la reforma agraria y trató de anticiparse y de dirigir el proceso de acuerdo con sus intereses contra otro grupo que tomó posiciones radicales contra las ocupaciones de tierras y cualquier propuesta de reforma (Bruno, 1997:51). Del segundo grupo salió entonces la Unión Democrática Ruralista (UDR), que aglutinó predominantemente a los ganaderos del eje Goiás/São Paulo/Minas Gerais que trabajaban en forma extensiva y temían que sus inmuebles fuesen calificados como “improductivos” (Mendonça, 2011:61). Rápidamente, la UDR se destacó en el escenario nacional por llamar y organizar a los propietarios para que se armasen contra las ocupaciones de tierras, caracterizadas como “invasiones”. En torno a la defensa intransigente del “derecho de propiedad”, la entidad consiguió en poco tiempo aglutinar grandes propietarios de todo el país –tanto los más “productivos” como los más “arcaicos”– interesados en una reacción más agresiva contra cualquier tentativa de reforma agraria. Mediante una intensa propaganda y redes de reclutamiento, extendió después su influencia a grupos de propietarios medios y pequeños convencidos de que serían el blanco de las expropiaciones. Como forma de garantizar posibilidades más amplias de recaudación de recursos, métodos de acción paramilitares e intervención

en una apropiación de más de 24% de todos los recursos agrarios del país” (1987:53). Por otro lado, solamente en el oeste del estado de São Paulo, 60% de las tierras cultivables permanecían inutilizadas (Veiga, 1990:130-132).

²⁹ Creada en enero de 1964, la CNA integra la estructura sindical corporativa del país del lado patronal. Esa estructura está formada por más de dos mil sindicatos patronales rurales de base municipal, que están representados por 27 federaciones estatales (una por cada estado brasileño) y, en el ámbito federal, la CNA.

política, la UDR no se institucionalizó como las entidades patronales tradicionales y operó en gran medida desde afuera de ese circuito, disputando con ellas la condición de portavoz principal de los “productores rurales” del país (Dreifuss, 1989:69-70; Tavares, 1989:25; Bruno, 1977:56).

La categoría “productor rural” surgió en ese periodo como instrumento de combate político y formación de identidad social, con el objetivo de sustituir la imagen de “latifundista” –marca negativa predominante en los conflictos de la década de 1960– por otra, positiva, asociada a la idea genérica de “producción”. Con esa dislocación semántica, se borraba la referencia al monopolio privado de la tierra y se negaba la concentración de la propiedad como un problema político y estructural, relacionado con la matriz del poder vigente en la sociedad. Al camuflar la desigualdad entre los propietarios, la categoría forjaba una falsa horizontalidad entre todos los “productores”. De este modo, las entidades patronales pasaron a vehicular el discurso de la competencia técnica y de la eficiencia productiva presionando al gobierno federal para tener políticas agrícolas adecuadas. Estaban planteadas las bases ideológicas de lo que después sería llamado el “agronegocio”.

Las presiones fueron tan intensas que, entre mayo y octubre de 1985, cuando fue aprobada la versión final del PNRA, la propuesta original había sido bastante modificada tras 12 versiones diferentes.³⁰ En ese proceso, el ministro y el presidente del INCRA fueron desestabilizados y abandonaron sus cargos. A fines de 1987, se extinguió el INCRA y se creó una nueva autarquía, el Instituto Jurídico de Tierras Rurales (INTER). En esta ocasión se establecieron diversas normas legales que restringían aún más el proceso de expropiación, como el decreto núm. 2.363/87 que exentaba “tierras en producción”, independientemente de su extensión, de la expropiación en una clara regresión incluso con respecto al Estatuto de la Tierra de la dictadura (Ferreira *et al.*, 2009:162). En 1989 se eliminó el MIRAD y la responsabilidad por la “reforma agraria” pasó al Ministerio de Agricultura, espacio tradicional de representación y articulación de los patrones rurales.

³⁰ Las principales alteraciones fueron: *a)* el hincapié en la negociación con los propietarios en lugar de la expropiación, transformando a ésta en una medida excepcional y vaciando, de esa manera, la idea de “penalización” al latifundio; *b)* la imprecisión de la definición del inmueble “productivo”, preservando a todo latifundio, tanto por explotación como por extensión, si una pequeña parcela estaba “en producción” (surgía así la figura jurídica bizarra del “latifundio productivo”); *c)* el empobrecimiento de la discusión sobre la función social de la propiedad, dado el énfasis sobre la “productividad” o no de la tierra; *d)* la no expropiación de inmuebles rurales en los que hubiese una gran incidencia de contratos de aparcería y arrendamiento, contrariando así la lectura del Estatuto de la Tierra y las reivindicaciones de las organizaciones campesinas que condenaban tales relaciones como expresiones de la explotación del trabajo y fuentes de conflicto; *e)* la no definición de áreas prioritarias para la reforma agraria. Véanse Fachin (1985), Graziano da Silva (1985) y Gomes da Silva (1987).

En cuanto a la aplicación del PNRA, la meta de asentamiento era de 1 400 000 familias, en 43 090 000 hectáreas, durante el periodo 1985-1989. Sin embargo, apenas se reunieron 10.5% de las tierras y se asentaron 6.4% de las familias (Leite y Ávila, 2007:83).

Con la derrota de la propuesta del PNRA, las organizaciones sociales favorables a transformaciones significativas en la estructura de la tenencia de la tierra dislocaron sus energías hacia la batalla en la Asamblea Nacional Constituyente (1987-1988). No es exagerado afirmar que el tema “reforma agraria” condensó los choques de clase más agudos en todo el proceso legislativo.

Diversas organizaciones propulsaron la Campaña Nacional por la Reforma Agraria³¹ proponiendo a la Constituyente una enmienda popular a favor de la reforma agraria que recogió en todo el país más de un millón doscientas mil firmas. El eje de la propuesta consistía en la idea de “obligación social” de toda propiedad cuyo incumplimiento provocaría sanciones que variaban desde la pérdida sumaria del inmueble a la indemnización por el valor declarado para fines de cobro fiscal. Proponía también fijar el límite máximo de extensión de tierra que podía tener una persona física o jurídica, el cual debería ser calculado según parámetros regionales. En torno a esa campaña, se realizaron en diversas ciudades del país manifestaciones populares.

Las entidades patronales también se movilizaron de diversos modos. La UDR, por ejemplo, realizó marchas, concentraciones, reclutamiento de jóvenes, campañas de persuasión en escuelas y universidades, propaganda en medios de comunicación, cooptación de direcciones locales, además de organizar milicias en propiedades amenazadas de “invasión”. También utilizó el intenso *lobby* en el Congreso, liderado por algunos de sus principales dirigentes elegidos en 1986 (Dreifuss, 1989; Bruno, 2008; Mendonça, 2011). Por otro lado, para disociarse de la imagen de truculencia de la UDR y disputar la hegemonía en el seno del patronato rural y agroindustrial, la Organización de las Cooperativas Brasileñas (OCB)³² patrocinó la articulación del Frente Amplio Agropecuario Brasileño (FAAB) con la CNA y la SRB. En la recta final del proceso constituyente,

³¹ En total, la propuesta fue suscrita por 17 entidades, entre ellas estaban Contag, CPT, Congreso Nacional de los Obispos de Brasil (CNBB), CUT y ABRA.

³² Fundada en 1969 por direcciones paulistas, la OCB se transformó en una entidad única de representación nacional del cooperativismo agroindustrial con la Ley Nacional del Cooperativismo en diciembre de 1971. Nutriéndose de las relaciones con el gobierno de la dictadura, se benefició mediante convenios con órganos públicos que le rindieran recursos económicos y políticos decisivos para su ascenso entre las entidades patronales de la agroindustria. Por medio del hábil uso de la ideología de la democracia y del igualitarismo entre cooperativizados de distinto tipo, cumplió un papel fundamental en la construcción del proyecto político de modernización empresarial e internacionalización de la agroindustria brasileña durante la década de 1990, convirtiéndose en fuerza hegemónica al interior del “agronegocio” en Brasil. Sobre el tema, véase Mendonça (2011).

la FAAB y la UDR se unieron en un bloque de defensa incondicional del “derecho de propiedad” y la “libre iniciativa”, y así bloquear la aprobación de los dispositivos necesarios para una reforma de la estructura agraria nacional. En esa cruzada contaron con el alineamiento del conjunto de los representantes del empresariado urbano-industrial y del capital internacional. Tal como había ocurrido en la década de 1960, los sectores “progresistas” y “modernos” de la “burguesía nacional” no apoyaron la reforma agraria.

Aunque la Constitución de 1988, por presión popular haya ampliado la esfera de los derechos de la ciudadanía en Brasil,³³ no se puede decir lo mismo con respecto a la democratización del acceso a la tierra. Es verdad que, por primera vez, la expresión “reforma agraria” aparecía en un texto constitucional. También es un hecho que, retomando el Estatuto de la Tierra, se definió que la propiedad debe atender a su “función social” definida como aprovechamiento racional, utilización adecuada de los recursos naturales y preservación del medio ambiente, cumplimiento de la legislación laboral y explotación que favorezca el bienestar de trabajadores y propietarios. Sin embargo, la definición de los criterios de cumplimiento de la función social siguió siendo bastante ambigua (excepto en lo que se refiere a la legislación laboral). El texto borró el “latifundio” (inscrito en la Constitución de 1969), eliminándolo como categoría jurídica constitucional, no estableció el límite máximo de propiedad de la tierra, no adoptó dispositivos de pérdida sumaria y no definió a los asentados como prioritarios para la política agrícola, como reivindicaban las organizaciones representativas de los trabajadores rurales. Además, mantuvo en manos del poder judicial la decisión sobre la emisión de la orden de posesión para la expropiación, dando margen a la morosidad jurídica y, por lo tanto, al atraso en la ejecución de los asentamientos.

En cuanto a las expropiaciones, establece una previa y justa indemnización en TDA, rescatables hasta en 20 años, a partir del segundo año, con la garantía de preservación del valor real. De ese modo consolidó la tendencia a la remuneración de los propietarios sobre la base de los valores de mercado premiando, en vez de castigar, la propiedad que no cumple con su función social.³⁴

³³ Vale la pena recordar que una parte de las fuerzas de izquierda de la época consideró que la Constitución de 1988 solamente representaba “un pacto de elites”. El PT inclusive se negó a firmarla. Sin embargo, en las décadas siguientes, con la neoliberalización del capitalismo en el país y la ofensiva contra los derechos sociales y laborales, la izquierda tomó la defensa de los derechos asegurados por la Constitución como la principal bandera de lucha. Su nueva consigna sería “ningún derecho menos”.

³⁴ Esta tendencia se agravó a mediados de la década de 1990 cuando, en el proceso de privatización de las empresas estatales, se aceptaron los TDA como medios de pago, convirtiéndolos en moneda paralela y activo financiero con buena liquidez.

El texto hizo que las pequeñas y medianas propiedades rurales (inferiores a 15 módulos fiscales)³⁵ no pudiesen ser expropiadas para la reforma agraria, al igual que la propiedad productiva. La reglamentación de lo que sería considerada “propiedad productiva” quedó a cargo de la legislación, lo cual ocurrió sólo casi cinco años después. Mientras tanto, el vacío legal hizo inviables las expropiaciones.

Por último, se redujo el texto como un todo al constar en el mismo medidas de política agrícola que deberían ser objeto de dispositivos infraconstitucionales. La intención fue igualar en la jerarquía jurídica “política agrícola” y “reforma agraria”, diluyendo así lo que debería ser estructural.

Casi un lustro después, con la aprobación de la Ley Agraria en febrero de 1993, se reglamentaron los modestos dispositivos constitucionales sobre la reforma agraria. Se mantuvo la imprecisión del término “propiedad productiva”, lo cual dejó margen para que se lo interpretase jurídicamente como equivalente a tierra “fértil”, o tierra “en producción”. La consecuencia, en el primer caso, sería destinar tierras infértiles (no aptas para la actividad agrícola) a la reforma agraria. En el segundo caso, el resultado sería la protección contra la expropiación cuando alguna parcela estuviese explotada económicamente aunque no cumpliera con otros criterios de la función social (explotar el trabajo esclavo³⁶ o degradar el medio ambiente, por ejemplo). De ese modo, una imprecisión jurídica dio espacio a interpretaciones que desde entonces valorizan el criterio económico en detrimento de los criterios ambiental y laboral.

Además, a diferencia de la expropiación por utilidad pública e interés social (que se paga en dinero), en la cual el propietario sólo puede discutir en los tribunales el valor de la indemnización, en el caso de expropiación para la reforma agraria el propietario pue-

³⁵ No se deben confundir módulo fiscal con módulo rural. El módulo fiscal es una unidad de medida, que también se expresa en hectáreas, fijada por cada municipio y tiene en consideración el tipo de explotación predominante, la renta obtenida mediante la explotación predominante, otras explotaciones existentes en el municipio que, aunque no sean predominantes, sean expresivas en función de la renta o del área utilizada, y el concepto de *propiedad familiar* establecido en el Estatuto de la Tierra. Actualmente, el módulo fiscal sirve de parámetro para la clasificación del inmueble rural en cuanto a su dimensión, siendo *a*) minifundio (área inferior a un módulo fiscal); *b*) pequeña propiedad (entre uno y cuatro módulos fiscales); *c*) propiedad mediana (entre cuatro y 15 módulos fiscales); *d*) gran propiedad (área superior a 15 módulos fiscales).

³⁶ El concepto de *trabajo esclavo* designa una relación de explotación: cuando el trabajador no consigue desligarse del patrón por violencia o por fraude, cuando está obligado a trabajar contra su voluntad, cuando está sujeto a condiciones inhumanas de trabajo o es forzado a trabajar más de lo que su cuerpo puede soportar. Desde 1995, cuando el gobierno federal creó el sistema de combate contra ese crimen, en Brasil se liberaron más de 42 000 personas del trabajo esclavo. En el mundo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que existen como mínimo 12 millones de esclavos. La OIT reconoce el concepto brasileño. Para mayores detalles, consultar [<http://www.trabalhoescravo.org.br/>].

de discutir el mérito de la acción, lo que le posibilita manejar a su favor el rito procesual y, de ese modo, atrasar el inicio del proceso de asentamiento por tiempo indeterminado.

Toda esa legislación estableció mecanismos que atribuyen al poder judicial la decisión sobre diversos puntos vitales para hacer operante cualquier política agraria, y creó condiciones para la judicialización creciente de la cuestión agraria. Esto dio mayor importancia al hecho de que la socialización jurídica predominante entre los operadores de la ley en Brasil estaba —y todavía está— pautada por una visión del derecho de propiedad como algo inviolable y absoluto, heredera del código francés de 1804 (Fachin, 1993:2), lo que alimenta una postura desfavorable para los trabajadores sin tierra por parte de la mayoría de los jueces que juzgan los conflictos agrarios en el país.

La correlación de fuerzas institucionalizada en la Constitución de 1988 y en la legislación subsiguiente hizo inviable en Brasil una reforma agraria de carácter estructural y masivo. El marco legal permitiría, como máximo, una política de asentamientos, susceptible de sufrir variaciones de acuerdo con la coyuntura política y económica.

Pasada la batalla constitucional, el capítulo siguiente de la lucha de clases en Brasil fue la elección presidencial de 1989. En el curso de la campaña electoral, entre los 22 competidores, la disputa terminó fuertemente polarizada entre el candidato de la derecha, Collor de Melo, y el candidato de la izquierda, Lula da Silva, del PT. Los movimientos populares volvieron a ganar las plazas al mismo tiempo que estallaban huelgas en serie en todo el país, lo cual puso a la orden del día una agenda de reformas sociales y económicas. Mientras tanto, las fuerzas empresariales y militares agitaban banderas como el anticomunismo, la estabilidad social y política, la modernización del país, la competencia administrativa, la lucha contra la corrupción y los “privilegios” de los funcionarios públicos. Se orquestó una campaña de terrorismo ideológico para pegar la etiqueta de “guerra interna” a todo tipo de lucha sindical o popular (Dreifuss, 1989:266-294). Por último, más que la derrota electoral de un candidato o partido, el resultado de la batalla fue la derrota de un proyecto democrático-popular alimentado por una década de luchas sociales en el campo y en las ciudades. Era el año de la caída del muro de Berlín y del Consenso de Washington. Comenzaba un nuevo periodo.

Los gobiernos de Collor e Itamar (1990-1994)

El gobierno de Collor de Melo (1990-1992) inició la aplicación del programa neoliberal en el país. Entre otras medidas, promovió una política económica que deterioró gravemente las condiciones de vida y de empleo en el campo y las ciudades. En nombre del combate contra los privilegios y de la modernización administrativa avanzó tam-

bién en el desmantelamiento del modelo de intervención del Estado en la agricultura, que había operado hasta la década de 1980 mediante la reducción drástica del volumen de recursos aplicado a la política agrícola, de la liquidación de la política de almacenamientos públicos de alimentos, de la apertura comercial unilateral y de la extinción de la Empresa Brasileña de Asistencia Técnica y Extensión Rural (Embrater). El INCRA, nuevamente formado en 1989, permaneció prácticamente paralizado por la falta de recursos y de apoyo político.

El tratamiento dispensado a todo tipo de lucha social se resumió en represión y criminalización. En el campo, se utilizó la Policía Federal para vigilar y detener a los dirigentes campesinos. Además, ese gobierno no efectuó ninguna nueva expropiación para la reforma agraria, tanto por la falta de voluntad política para realizarlas como por la falta de reglamentación de los dispositivos constitucionales. Los asentamientos existentes, por su parte, fueron abandonados a su suerte. Mientras tanto, el gobierno buscó estimular otros instrumentos de obtención de tierra según una lógica mercantil, como la creación de bolsas de arrendamiento y reglamentación de la compra. Otra novedad fue el lanzamiento del Programa de la Tierra, que incluía al ejército para la toma de decisiones y en la aplicación de medidas relativas a las cuestiones agrarias, reeditando el protagonismo de los militares en esa área. Por otro lado, en algunos estados el bloqueo de la esfera federal fue sustituido parcialmente por la acción puntual de los gobiernos estatales, mediante el uso de la expropiación por utilidad pública y la expropiación de tierras públicas estatales para asentar familias sin tierra. A menudo esos gobiernos buscaron con ello neutralizar la presión social que recibían y aumentar su capital político electoral (Medeiros, 2001; Ferreira *et al.*, 2009).

Incapaz de controlar la recesión económica y la hiperinflación, y ante una creciente oposición de fracciones de la clase dominante —como la de la burguesía industrial paulista representada por la Federación de las Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), que reaccionó contra la liberalización comercial radical y unilateral—, el desgaste político del gobierno se aceleró con la acumulación de denuncias de corrupción, lo cual culminó en la apertura del proceso de *impeachment* por parte del Congreso. Para escapar a ese juicio político, Collor renunció en diciembre de 1992 y asumió la presidencia el vicepresidente Itamar Franco.

El gobierno de Itamar mostró una inflexión en su actitud ante los movimientos sociales del campo. Por primera vez un presidente de la República se reunió con representantes del MST, reconociéndolo como interlocutor legítimo. Personas con influencia y credibilidad en los movimientos sociales fueron nombradas para la dirección del INCRA a comienzos de 1993. Además de esto, con la aprobación de la Ley Agraria en mayo del mismo año, se reglamentaron los modestos dispositivos constitucionales sobre la

reforma agraria, tornando posible la realización de expropiaciones. El tema volvió a tener algún espacio en la agenda gubernamental, tanto por la presión de los movimientos sociales como por su asociación con el combate contra el hambre. Sin embargo, en el contexto más general del plan de estabilización monetaria (Plan Real) dirigido por el ministro de Economía, Fernando Henrique Cardoso, varias presiones políticas dentro y fuera del gobierno minaron la ejecución de ese tímido programa de “reforma agraria”. Por consiguiente, sólo se asentaron 23 000 familias en 152 proyectos (Stédile y Fernandes, 1999; Medeiros, 2002; Ferreira *et al.*, 2009).

El gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

A pesar de sus especificidades, el Plan Real formó parte de un modelo más general de estabilización y reestructuración económica, cuyos pilares, establecidos por el Consenso de Washington, eran el uso de la tasa de cambio como instrumento de combate contra la inflación, la apertura comercial, la desregularización financiera, la desindexación de la economía, el ajuste fiscal y la privatización de las empresas del sector productivo estatal y de los servicios básicos para la población. Exitoso en lo que se refiere al control de la inflación, el Plan Real mostró, en las elecciones de 1994, la inmensa popularidad –hasta entonces subestimada por la mayor parte de la izquierda brasileña– que obtiene la estabilidad económica en sociedades traumatizadas por la hiperinflación (Batista Jr., 1996).

Al frente de un proyecto radical de transnacionalización de la economía brasileña, los operadores de la política económica del gobierno de Fernando Henrique Cardoso tomaron la gran cantidad de capitales en el mercado financiero internacional como sinónimo del fin de la restricción externa que marca estructuralmente a las economías capitalistas dependientes. De este modo, se abandonó la política de generación de saldos económicos de la década anterior (Delgado, 2010:92). Por otro lado, la enorme liquidez internacional, el mantenimiento de tasas de interés internas bastante elevadas y la sobrevaloración cambiaria practicada hasta 1998 –los tres pilares del “éxito” del Plan Real– combinados con la liberalización comercial unilateral y el desmontaje del modelo de regulación de la agricultura, provocaron efectos drásticos en el sector agrícola brasileño. El volumen de las importaciones agrícolas se disparó, pasando de 2 400 millones de dólares en 1990, a 5 000 millones de dólares en 1994, y 6 800 millones de dólares en 1996, algo sin precedentes en la historia de la economía brasileña (Delgado, 2009:20).³⁷ Por otro lado, la caída acentuada de los precios agrícolas no fue contrabalanceada por

³⁷ Entre 1995 y 1998, un real valía un dólar.

políticas de sostén de precios, lo cual impactó gravemente en la renta agrícola. En el ámbito de la agricultura familiar, la más afectada, hubo abandono de actividades y de establecimientos en una escala significativa.

En cuanto a la reforma agraria, el tema figuró de modo lateral en la disputa electoral de 1994, bastante centrada en cuestiones macroeconómicas. Incluso así, los principales candidatos (Lula da Silva y Cardoso) se pronunciaron a favor de la medida, pero dándole contenidos diferentes (Carvalho Filho, 2001). El programa del PT la consideraba una política de carácter estructural y proponía el asentamiento de 800 000 familias sin tierra en cuatro años, aunque fuese vago respecto a cuál sería la fuente de los recursos para ello. La expropiación figuraba como principal instrumento de la redistribución de tierras. Para hacerla posible, se preveía el fortalecimiento de la capacidad de acción política y administrativa del Estado. Por su parte, el programa del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) prometía asentar 280 000 familias en cuatro años, pero sin tener cualquier pretensión de cambiar estructuralmente el cuadro agrícola y la propiedad agraria del país. Aunque la meta era superior a lo poco que habían hecho los gobiernos anteriores, el asunto era tratado como una medida para aliviar la pobreza rural y asumía un carácter asistencialista (Carvalho Filho, 2001).

Mientras tanto, la confluencia de tres factores durante los años 1996-1997 contribuyó para alterar radicalmente la coyuntura agraria.

El primero de ellos fue la repercusión nacional e internacional de la violencia policial contra las acciones de los trabajadores rurales en Corumbiara, en el estado de Rondônia (agosto de 1995) y principalmente en Eldorado dos Carajás, en el estado de Pará, en abril de 1996. Ambos episodios dieron como resultado decenas de muertos y alimentaron una serie de protestas en Brasil y en el exterior contra la violencia en el campo y a favor de la reforma agraria.

El segundo factor fue el aumento de las ocupaciones de tierras prácticamente en todo el país. El MST era la fuerza organizativa principal de ese proceso, pero en algunos estados (Pará, Goiás, Minas Gerais y una parte de la región azucarera nordestina) también cumplían ese papel sindicatos ligados a la Contag. En particular, obtuvieron notoriedad las ocupaciones en Pontal do Paranapanema –región situada al oeste del estado de São Paulo, el más industrializado y rico del país que se caracteriza por una práctica secular de apropiación ilegal de tierras públicas–. Fueron presa diversas direcciones del MST y la tensión social aumentó con la violencia de la policía y de grupos armados al servicio de los latifundistas.

Otro factor decisivo fue el éxito de la “Marcha por la Reforma Agraria, el Empleo y la Justicia”. Organizada por el MST, la marcha duró tres meses y partió de diferentes puntos del país; llegó a la capital federal el 17 de abril de 1997, un año después de la

masacre de Eldorado dos Carajás. A pesar del poco caso de las autoridades y de la campaña de descalificación de los grandes medios de comunicación, la marcha consiguió romper el bloqueo mediático y ganar la simpatía de parte de la opinión pública urbana. A los “sin tierra” se sumaron entonces los “sin techo” y los “sin empleo”, entre otros, para reunir cien mil personas en las calles de Brasilia en la primera manifestación de masas contra las políticas neoliberales. Hasta ese momento, el gobierno de Cardoso parecía gozar de un apoyo amplio en la sociedad, debido a la reducción de la inflación y a la propaganda positiva que le hacían los grandes medios. La acción del MST contribuyó a quebrar ese consenso aparente.

Tales acontecimientos no sólo dieron alta visibilidad a las ocupaciones de tierras y a la bandera de la reforma agraria, sino que también proyectaron a la escena política nacional e internacional a los movimientos sociales del campo y sobre todo al MST. A partir de entonces ese movimiento ya no sería tratado como un simple “caso policial” ni podían ser ignoradas sus reivindicaciones.

La respuesta del gobierno llegó poco después de la masacre de Eldorado dos Carajás con la creación del Ministerio Extraordinario de Política Agraria (MEPF, por sus siglas en portugués). Este ministerio incorporó al INCRA – hasta entonces subordinado al Ministerio de Agricultura, espacio vinculado con las pautas del empresariado rural – y ambos quedaron ligados directamente a la Presidencia de la República (Medeiros, 1999). Con el MEPF, el gobierno federal pretendía construir condiciones e instrumentos para aliviar las tensiones en el campo y minar el ascenso político del MST. En esta dirección, lanzó un conjunto de iniciativas.

En primer lugar, ya en 1996 impulsó una reforma del Impuesto Territorial Rural (ITR), alegando que promovería una reforma agraria por la vía de la tributación progresiva, la cual castigaría la propiedad improductiva. No resultó, dada la fuerza política de los propietarios de tierra en el Estado y porque la evasión fiscal siguió siendo bastante elevada (90% en 1997), pero se hizo mucha propaganda (Da Silva y Graziano da Silva, 1996; Sabatto, 2008:121).

En segundo lugar, en junio de 1997, se adoptaron una serie de medidas para agilizar el proceso de expropiación, abaratar las indemnizaciones a los propietarios y acelerar el asentamiento de familias (MEPF, 1998; Medeiros, 1999). No todas fueron aplicadas y algunas no tuvieron ningún efecto relevante. Pese a ello, mostraban la preocupación del gobierno federal por acelerar su respuesta ante la presión social, inclusive establecieron metas de asentamientos más elevadas que los gobiernos anteriores.

En tercer lugar, se promulgaron una serie de normas con el objetivo de dificultar las ocupaciones de tierras, tales como: *a)* la prohibición de inspecciones en tierras que estuviesen ocupadas, paralizando el proceso de expropiación; *b)* la suspensión de nego-

ciaciones en el caso de ocupación de un organismo público; *c*) la fijación de castigos a los funcionarios del ICRA que negociasen con los ocupantes; *d*) el veto al acceso a los recursos públicos, en cualquiera de las esferas gubernamentales, a entidades consideradas sospechosas de tener lazos con ocupaciones de tierras, y *e*) la exclusión de las políticas de asentamiento de los identificados como participantes en ocupaciones (Medeiros y Leite, 2004).

En cuarto lugar, comenzó la desfederalización de la reforma agraria (MEPF, 1997), y se transfirió a los estados y municipios la competencia de dirigir los procesos de obtención de tierras y asentamientos, convirtiéndolos en objeto de negociación local. Tal política se oponía a la pauta de los movimientos sociales y del sindicalismo rural. Además, combinada con otras medidas, permitía la incorporación de entidades sindicales y excluía al MST de la participación en algunas políticas públicas (Medeiros y Leite, 2004).

Tales iniciativas se daban en un contexto de represión de las luchas sociales en el campo por medio de la utilización de la policía federal para vigilar los movimientos de los sin tierra, la realización de expulsiones de ocupantes de modo ilegal y truculento y, comúnmente, la detención de direcciones campesinas. Hasta la extrema derecha agraria volvió a rearticularse en algunas regiones, con el fin de movilizar instrumentos privados para hacer uso de la violencia, a menudo reforzados por la colaboración de la policía y del poder judicial de los estados (Carvalho Filho, 2001). Entidades representativas de los latifundistas llamaban abiertamente a utilizar la violencia contra los sin tierra.

Al mismo tiempo, los principales medios de comunicación del país comenzaron a difundir una imagen positiva del gobierno de Cardoso con relación a la reforma agraria y una imagen negativa de los movimientos sociales, y en particular del MST (Carvalho Filho, 2001). En general, la cobertura periodística contrastaba los datos oficiales que exaltaban e inflaban el aumento del número de familias asentadas, mientras que los sin tierra y el MST eran asociados con el desorden, la violencia, la corrupción, la incompetencia para la agricultura, entre otras descalificaciones.

Por último, el MEPF aplicó la política del Banco Mundial —a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD)— llamada Reforma Agraria Asistida por el Mercado (RAAM).³⁸ Tal política prescribía la concesión y financiamiento a los trabajadores rurales para que comprasen tierras negociadas de modo voluntario y directo a los propietarios. Por esa transacción comercial, a los propietarios se les pagaría

³⁸ Sobre la propuesta de *Marked-Assisted Land Reform*, véanse Aiyar *et al.* (1995), Binswanger y Van Zyl (1996), Deininger (2000) y Burki y Perry (1997). Para el caso brasileño, véanse Medeiros (2002), Sauer y Pereira (2006) y Pereira (2007, 2010, 2012). Diversos documentos del Banco Mundial sobre ese tema pueden consultarse en [<http://r1.ufrj.br/geac/portal/>].

en dinero y a precios de mercado, mientras los compradores asumirían los costos de la adquisición de tierra. Junto con el préstamo, los compradores recibirían una cuantía variable de subsidios para inversiones en infraestructura y producción. Según los proponentes, ese mecanismo estimularía la negociación sobre la adquisición del inmueble, pues cuanto más bajo fuese el precio de la tierra, más recursos sobrarían para inversiones sociales y productivas. En otras palabras, lejos de ser una forma de reforma agraria, la RAAM constituía una operación de compra y venta entre agentes privados financiada por el Estado, incrementada con un subsidio mayor o menor según fuese el caso. Políticamente, tal modelo se insertó en las estrategias de alivio de la pobreza rural que acompañaron las políticas de ajuste macroeconómico y liberalización de los mercados de tierra.

Según la lectura de los técnicos del BIRD, Brasil ofrecía condiciones ideales para la RAAM porque en el país estaba en curso una política económica que impactaba regresivamente al tejido social rural, existía una enorme demanda de tierra y había una tendencia a la caída en el precio de los inmuebles rurales en algunas regiones. A su vez, del lado del gobierno, no solamente se necesitaba dar respuestas inmediatas al aumento de la presión social por demanda de tierra, sino también reglamentar el modo en que debería ser tratada política e institucionalmente la problemática agraria. Fue esa convergencia de intereses la que posibilitó la introducción de la RAAM en Brasil.

Como eco al discurso del Banco Mundial (1997), el gobierno brasileño sostuvo tres argumentos a favor de la RAAM (Teófilo, 2003). En primer lugar, afirmó que la expropiación se había convertido en un instrumento anacrónico e inadecuado, vinculado con un modelo de acción agraria centralizado, conflictivo, lento y propenso a la corrupción porque estaba “centrado en el Estado”. En esa lógica, sería necesario sustituirlo por mecanismos más ágiles, descentralizados y consensuales, basados en la libre transacción mercantil entre agentes privados.

En segundo lugar, argumentó que el presupuesto de la Unión no estaba en condiciones de financiar un programa de reforma agraria, dadas las altas indemnizaciones arbitradas por el poder judicial a favor de los propietarios. Además de ineficaz y anacrónico, el modelo expropiador sería muy caro.

En tercer lugar, el discurso oficial afirmaba que las acciones del gobierno se encontraban a remolque de los movimientos sociales —especialmente el MST—, dado que los asentamientos resultaban, sobre todo, de ocupaciones y campamentos. La introducción de la RAAM desataría entonces esa conexión entre ocupaciones y expropiación, y permitiría a las agencias estatales sólo financiar e intermediar la compra y venta entre trabajadores y propietarios. El objetivo, por lo tanto, era dar prioridad a la RAAM en detrimento de la expropiación.

El primer proyecto de ese tipo, creado en agosto de 1996, se llamó “Reforma Agraria Solidaria”, una experiencia pequeña restringida al estado de Ceará.³⁹ De esa experiencia nació, pocos meses después, el proyecto piloto Cédula de la Tierra (MEPF, 1999). De este modo la experiencia se extendió también a los estados de Pernambuco, Bahía, Maranhão y norte de Minas Gerais por medio de un nuevo préstamo aprobado por el BIRD en abril de 1997.

El BIRD propuso un proyecto piloto con metas relativamente modestas –financiar la compra de tierras para 15 000 familias en cuatro años– pero la expectativa era financiar un millón de familias en menos de seis años (Banco Mundial, 1997). Se escogió la región nordeste como blanco del nuevo modelo, pues en ella se concentraba la mayor cantidad de población rural del país en condiciones de pobreza. De ese modo, ante una elevada “demanda” de tierra, se estimaba que la aplicación del proyecto se haría de modo acelerado y daría resultados rápidos. La Cédula de la Tierra financiaba la compra de cualquier inmueble rural, incluso los pasibles de expropiación para la reforma agraria.

La Cédula de la Tierra fue criticada por el MST y la Contag como parte de la neoliberalización de las políticas para el campo y como una iniciativa incapaz de transformar la estructura agraria y atender las reivindicaciones de tierras ya existentes.

Mientras se aliaba ese proyecto, la mayoría gubernamental aprobó en el Congreso, en febrero de 1998, la creación del Banco de la Tierra, un fondo público para captar recursos de diferentes fuentes, incluso internacionales, para financiar la compra de tierras por parte de agricultores pobres y trabajadores rurales (MEPF, 1999). O sea, sin evaluar siquiera las experiencias en curso y contra la posición de todos los movimientos sociales del campo, el Congreso aprobó la creación de un instrumento para hacer posible la ejecución de la RAAM a mayor escala en el país.

El gobierno federal utilizó una intensa propaganda para divulgar las supuestas ventajas del nuevo modelo al mismo tiempo que criminalizaba las ocupaciones. Siempre apoyada en la idea del acceso “negociado” y “sin conflictos”, la propaganda oficial se dirigió tanto al público que participaba de ocupaciones y campamentos como al enorme contingente de trabajadores sin tierra y minifundistas esparcidos por todo el país. Se trataba así de premiar a los que “optasen” por la transacción de mercado en detrimento de los que ocupaban tierras y acampaban en los márgenes de las carreteras.

Al mismo tiempo, en respuesta a la presión de los movimientos sociales rurales que reivindicaban una política pública de educación en los asentamientos de la reforma agraria, el gobierno federal creó en abril de 1998 el Programa Nacional de Educación

³⁹ Para más detalles, véase Pereira (2007, 2010 y 2012).

en la Reforma Agraria (Pronera). Dirigido inicialmente a la alfabetización de jóvenes y adultos, el programa extendió después sus actividades a la formación técnica y a los niveles primario, medio y superior de enseñanza.⁴⁰ Los recursos destinados a financiarlo, sin embargo, fueron bajos.

En el rastro de las crisis financieras que habían asolado los “mercados emergentes” del sudeste de Asia y de Rusia, el segundo mandato de Cardoso (1999-2002) comenzó con la crisis del Plan Real, la enorme fuga de capital especulativo y la adopción de un programa duro de ajuste fiscal concordado con el FMI. En ese contexto, la política de ajuste externo fue nuevamente modificada (Delgado, 2010). Al retomar la estrategia abandonada en 1994, se aplicó la política de generación de saldos comerciales externos para suplir el déficit en cuenta corriente. Tal como había ocurrido en 1982, se accionaron los sectores primario-exportadores para generar ese saldo. En ese momento, una palabra resonó con gran fuerza en los grandes medios de comunicación: “agronegocio”. Término genérico creado y difundido por entidades representativas de los patrones rurales —especialmente la ABAG—,⁴¹ el “agronegocio” fue entonces erigido en “salvador” de

⁴⁰ Los proyectos educativos del Pronera se desarrollan en aparcería entre los movimientos sociales y las universidades públicas, con financiamiento del INCRA. De modo general, los movimientos se hacen responsables de la movilización de las comunidades y de la orientación pedagógica, mientras que las universidades hacen la gestión financiera de los recursos y la orientación y acompañamiento pedagógico. Uno de los principales problemas que debió enfrentar el Pronera fue la dificultad de romper el elitismo y la rigidez curricular de las universidades, así como la falta de continuidad de los convenios y acuerdos de asociación. Desde su creación, el Pronera fue blanco de ataques sistemáticos de los medios, que denunciaban su supuesto “carácter ideológico”, así como también de acciones judiciales que intentaban impedir la creación de cursos superiores en las universidades dirigidos exclusivamente a los asentados. También fue blanco de una intensa fiscalización del Tribunal de Cuentas de la Unión, lo cual muchas veces hizo imposibles los convenios y las asociaciones (Santos, 2012). A pesar de todos esos problemas, el Pronera contribuyó —al llevar dentro de las universidades públicas los problemas de la educación en las áreas rurales— a impulsar el debate sobre la propuesta de Educación del Campo en Brasil.

⁴¹ Como explicó Mendonça (2011:214-215), la Asociación Brasileña del Agribusiness (ABAG) —después rebautizada como Asociación Brasileña del Agronegocio— fue creada en 1993 por cuadros de la OCB con el objetivo de articular *todas* las demás entidades representativas de la patronal rural del país. Afirmando el surgimiento de una “nueva agricultura” en Brasil, cuyas características principales serían la modernización técnica, la integración con la agroindustria y la consolidación de las grandes cooperativas empresariales, los dirigentes de la ABAG abogaban en pro de la construcción de canales de representación política sectorial a la altura del “Agribusiness”, categoría utilizada para afirmar la supuesta centralidad del sector agropecuario en la economía nacional. Desde entonces, se llevó a cabo todo un trabajo ideológico para difundir la noción de “agronegocio” como un “sector” de la economía, marcado por atributos como “vocación”, “excelencia técnica” y “modernidad”. La lista de entidades que constituyen la ABAG ilustra la ramificación del agronegocio. Éstas son algunas de ellas: Banco do Brasil (el mayor banco público del país), TV Globo (principal canal de televisión), diario O Estado de São Paulo, Bolsa de Valores, Bunge, Syngenta, Monsanto, John Deere, Pioneer Semences, DuPont, Bayer, Sindicato Nacional de la Industria de Defen-

la economía brasileña. Sin embargo, en una interpretación crítica, el agronegocio es “una asociación del gran capital agroindustrial con la gran propiedad de la tierra. Esa asociación realiza una alianza estratégica con el capital financiero, en pos del lucro y de la renta de la tierra, bajo el patrocinio de las políticas de Estado” (Delgado, 2010:93).

¿En qué consistía la estrategia adoptada por el gobierno? Según Delgado (2010:94), convergieron cuatro iniciativas: *a)* la inversión prioritaria en infraestructura territorial para crear economías externas, medios de transporte y vías de salida al exterior; *b)* la reorganización del sistema público de investigación agropecuaria para sintonizarlo con las demandas de las grandes empresas agroindustriales; *c)* la baja regulación del mercado de tierras con el fin de tornar viable el control privado sobre los recursos agrarios necesarios para la expansión agropecuaria, y *d)* la devaluación cambiaria, que elevó la rentabilidad del sector exportador.

Junto con esa estrategia, el gobierno profundizó la línea seguida hasta entonces en la política agraria concentrándose en la promoción de siete objetivos: *i)* avanzar en la descentralización política del programa de reforma agraria hacia los estados y municipios; *ii)* tercerizar y privatizar actividades y servicios técnicos vinculados con la reforma agraria (como la asistencia técnica a los asentamientos); *iii)* con el argumento de acabar con el “paternalismo estatal” sobre los asentados, concederles títulos privados de propiedad en dos o tres años, con el fin de cobrarles el pago por el inmueble rural expropiado; *iv)* reducir las responsabilidades del Estado en la reproducción económica de las familias asentadas, transfiriendo a éstas el costo de diversas atribuciones que antes eran de competencia del INCRA (como topografía, demarcación de lotes, construcción de infraestructura básica, elaboración del plano de desarrollo del asentamiento, entre otras), con el argumento de que los asentados eran “emprendedores” y, por lo tanto, debían “emanciparse” de la tutela estatal e insertarse plenamente en el mercado; *v)* mantener el programa de “reforma agraria” en la condición de una mera política social de alivio de la pobreza rural; *vi)* reprimir sistemáticamente las ocupaciones de tierras y estrangular económicamente al MST, vetando la liberación de recursos públicos para las actividades que él mismo promoviese o con las que estuviese relacionado; *vii)* ejecutar la RAAM a gran escala por medio del Banco de la Tierra.⁴²

Ante la represión y la criminalización de la lucha social por la tierra y la aceleración de la ejecución de la RAAM, las organizaciones representativas de los trabajadores rurales

sivos Agrícolas (Sindag), Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa), entre otras. Véase [<http://www.abag.com.br/>].

⁴² Para ello, basta consultar los documentos “Nuevo Mundo Rural” (MEPF, 1999a) y “Nueva Reforma Agraria” (MEPF, 1999b).

buscaron mayor unidad política, que se logró por medio del Foro Nacional por la Reforma Agraria y la Justicia en el Campo.⁴³ El Foro eligió como blanco central la lucha contra la Cédula de la Tierra y el Banco de la Tierra, que representaban en ese contexto la expresión más avanzada de la neoliberalización de la política agraria.

En ese sentido, de modo innovador el Foro dirigió en octubre de 1998, un pedido de investigación al Panel de Inspección del BIRD, en el que sostenía una serie de críticas y denuncias contra la Cédula de la Tierra. En mayo de 1999, el Panel de Inspección consideró improcedentes todos los argumentos del Foro y no recomendó a la dirección del BIRD la investigación solicitada. El gobierno brasileño utilizó ese rechazo como prueba de la supuesta eficiencia del proyecto. Tres meses después, basándose en argumentos que contenían innumerables irregularidades e indicios de corrupción en la gestión de la Cédula de la Tierra, el Foro solicitó una nueva investigación al Panel, recibiendo una nueva respuesta negativa.⁴⁴

Entonces la dirección de la Contag decidió negociar con el BIRD y el gobierno federal la creación de un nuevo programa —el Crédito Agrario de Combate a la Pobreza Rural (CFCP), semejante a los anteriores pero con algunas modificaciones—. Desde hacía algunos años y en una posición hasta entonces secundaria en su agenda, la Contag demandaba una línea de crédito para compra de tierras dirigida a los sectores empobrecidos de los “agricultores familiares” no propietarios, con tierra insuficiente, o los hijos de agricultores cuya reproducción familiar dependiese de la obtención de tierra, o incluso para casos excepcionales en los que hubiese demanda de tierra y no existiesen tierras expropiables según los criterios legales vigentes. De acuerdo con esa reivindicación, sólo serían objeto de compra áreas que no pudiesen ser expropiadas. Sectores de la Contag alegaron que esa antigua reivindicación podría ser contemplada mediante la creación de un nuevo programa. A partir de entonces, la Contag siguió clasificando a la Cédula y al Banco de la Tierra como programas de la RAAM, pero pasó a diferenciarlos de “su” programa considerándolo una línea de crédito complementario de la reforma agraria. De ese modo, el préstamo del BIRD originalmente prometido al Banco de la Tierra fue reorientado hacia el CFCP.

La adhesión de la Contag permitió al BIRD dar continuidad a los programas de la RAAM en Brasil, aunque en un nuevo nivel en la medida en que pasó a contar con el

⁴³ El Foro fue creado en 1995 y entonces congregaba más de 30 organizaciones, como el MST, Contag, CPT, ABRA, Red Brasil sobre Organizaciones Financieras Multilaterales, Confederación Nacional de Servidores del INCRA (CNAI), Consejo Nacional de Iglesias Cristianas de Brasil (CONIC), Instituto de Estudios Socio-Económicos (INESC), Cáritas Brasileña, Movimiento de Mujeres Campesinas (MMC) y el Consejo Indigenista Misionero (CIMI).

⁴⁴ Sobre el pedido de investigación al Panel de Inspección, véanse Sauer y Wolff (2001) y Pereira (2010). Sobre la creación del Panel y sus funciones, véase Pereira (2010a).

apoyo de la principal entidad sindical representativa de los trabajadores rurales. Tal adhesión rompió la unidad política articulada por el Foro contra la ejecución de la RAAM. La lucha contra la Cédula de la Tierra y el Banco de la Tierra se debilitó y, tras choques internos, el Foro abandonó ese tema.

Diversas evaluaciones revelaron la incapacidad de la RAAM de promover el desarrollo económico y la justicia social en el campo, razón por la cual ese modelo no reemplazó una reforma agraria.⁴⁵ Incluso en el caso de que mejores técnicas pudiesen perfeccionar programas de ese tipo –aumentando, por ejemplo, los mecanismos de participación y transparencia gracias a la mediación sindical–, tales medidas no serían suficientes para superar los límites estructurales de ese modelo, como la dependencia de la oferta de tierras por los propietarios y la incapacidad de democratizar la estructura agraria y alcanzar escala social dado el pago en dinero y a precio de mercado. No fue casual que continuasen la lucha por la tierra y la presión social.

Además del recorte de recursos al Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) en 2001 y 2002, sobre todo para las expropiaciones, el gobierno de Cardoso emprendió, en 2001, dos acciones importantes. La primera fue la creación de la inusitada “reforma agraria por los correos”, que consistía en registrar la solicitud de los trabajadores en las agencias de correos de todo el país. Mediante una intensa propaganda en los principales medios de comunicación, la campaña se centró en la descalificación de las ocupaciones de tierras y en la promesa de obtener acceso a la tierra “sin conflictos”. El número de personas registradas llegó a 839 715, pero no hay noticias acerca de que el expediente de cualquiera de ellas haya sido atendido. La segunda acción consistió en prohibir por dos años la inspección por el INCRA de las áreas ocupadas, medida que endurecía aún más el trato a los movimientos sociales y, en la práctica, tornaba inviable el proceso de expropiación.

Si la categoría política de “sin tierra” adquirió notoriedad a lo largo de la década de 1990, no fue la única ni la más importante. En efecto, la categoría “agricultor familiar” acabó sustituyendo a la de “pequeño productor”, que predominaba en la década de 1980. Algunos factores fueron decisivos para su emergencia, entre los cuales se destacan: *a)* el aumento de la diferenciación social en el mundo del trabajo en el campo; *b)* la disminución del peso político de los asalariados rurales; *c)* las disputas en el seno del movimiento sindical de los trabajadores rurales, particularmente entre la Contag y el DNTR-CUT; *d)* la evaluación crítica sobre la dinámica y los efectos de la modernización

⁴⁵ Unas 50 000 familias recibieron financiamientos para la compra de tierras por medio de esos programas durante el gobierno de Cardoso. Para un balance del tema, véanse Pereira (2010 y 2012) y Pereira y Sauer (2012).

de la agricultura y de las políticas neoliberales y la convicción creciente acerca de la necesidad de un modelo alternativo de desarrollo rural, más “democrático” e “incluyente”, aunque en el marco del capitalismo; e) la reflexión cada vez mayor en el seno del movimiento sindical sobre el papel de la agricultura con base familiar en el desarrollo capitalista, tomando como referencia principal la experiencia europea (Favareto, 2006; Medeiros, 2001 y 2010).

Las movilizaciones sociales dirigidas por la Contag y por el DNTR-CUT y la progresiva convergencia entre ellas dieron como resultado la afiliación de la Contag a la CUT en 1995, lo que produjo la desaparición del DNTR. También resultaron de ello la creación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf), en 1996, que consagró las categorías políticas de “agricultura” y “agricultor familiar”. La difusión de esa categoría reconfiguró los términos del debate sobre las políticas públicas para el agro relativas a la producción, comercialización, crédito, agroindustrialización y cooperativismo, además de la misma reforma agraria —que pierde centralidad en la agenda del movimiento sindical—. Sin embargo, las divergencias entre el sindicalismo cutista y el contaguiano se mantuvieron bajo la forma de una disputa permanente en torno a la posición de vocero legítimo de los “agricultores familiares”.⁴⁶

Por otro lado, la fuerza que la categoría de “agricultor familiar” adquirió en el plano de la identidad política se sumó a su deslizamiento hacia el plano del análisis del mundo rural, lo cual tuvo como resultado durante la década de 1990 el progresivo abandono del concepto de “campesinado”. La Vía Campesina rescató ese término como identidad política e instrumento conceptual, al abogar por un proyecto de desarrollo basado en los campesinos que tensione al capitalismo y busque superarlo (Medeiros, 2010; Neves, 2001; Vía Campesina, 2002). Allí está en juego la competencia entre los proyectos políticos no sólo entre las organizaciones del mundo del trabajo rural y las del capital, sino también entre las organizaciones del mundo del trabajo.

⁴⁶ La afiliación de la Contag a la CUT no eliminó las divergencias en lo que respecta a las prácticas y los enfoques que existían entre contaguanos y cutistas, sobre todo en lo que se refiere a temas como la libertad de organización y la participación de la base social. Al no conseguir la dirección de las federaciones de los estados del sur del país, sindicalistas cutistas crearon, en 1997, la Federación de Trabajadores en la Agricultura Familiar de Santa Catarina (Fetrafesc). Esa entidad no fue reconocida por la Contag, lo que llevó a la creación de la Federación de los Trabajadores en la Agricultura Familiar de la Región Sur (Fetraf-Sul), que abarcaba los estados de Santa Catarina, Río Grande do Sul y Paraná. Todo se rompía con el principio de unidad sindical defendido por la Contag. En 2005, el sindicalismo cutista creó la Fetraf-Brasil, organizándose en prácticamente todo el país para 2010. A pesar de las divergencias, ambas vertientes compartían la misma visión sobre la “agricultura familiar” como categoría social y política, y tienen proyectos políticos muy cercanos. Para más detalles, véanse Medeiros (2010) y Picolotto (2011).

Lo “nuevo” rural: la importancia de los “viejos” en la reproducción de la economía familiar

Al final de la “era FHC”, el agro brasileño había pasado por transformaciones económicas, sociales y políticas importantes. Algunas de ellas se hicieron entonces más visibles. Aunque el discurso oficial afirmaba la emergencia de un “nuevo mundo rural” competitivo y tecnificado, la novedad más importante desde el punto de vista socioeconómico fue la constitución del sector de jubilados y pensionistas de la seguridad social debido a su dimensión socioeconómica y al impacto de los beneficios jubilatorios sobre la reproducción campesina familiar.

Brasil tiene un sistema peculiar de seguridad, porque la seguridad urbana es contributiva, pero la rural se aproxima a una jubilación básica universal no contributiva, pues el beneficio que se paga es una cifra única que no corresponde a los ingresos anteriores o a la contribución. El sistema también es no asistencial, pues el pago no se da por la “necesidad” del beneficiario sino tras comprobar su trabajo en la agricultura.

La Constitución Federal de 1988, complementada por las leyes núms. 8 212 y 8 213 de 1991, previó el acceso a la seguridad social de los ancianos e inválidos de ambos sexos del medio rural en un régimen especial, equivalente a un salario mínimo nacional, a condición de que comprobaran su situación de trabajo en la agricultura sin recurrir a empleados permanentes. Las mujeres trabajadoras rurales tuvieron derecho a la jubilación por edad, a partir de los 55 años, y los hombres a partir de los 60 años.

Como mostraron Delgado y Cardoso Jr. (2000), entre los años 1991 y 1998 se duplicó el número de jubilaciones por edad mientras su valor unitario pasó de 44 a 108 dólares por mes. En 1998, la seguridad social rural pagó 6.91 millones de jubilaciones y otros beneficios, con ello ampararon cerca de cuatro millones de hogares en Brasil. De ese universo, la mayoría de los establecimientos rurales en producción tenía como jefe a un jubilado. O sea, en un periodo de reversión de las políticas sectoriales del pasado y acentuada caída de la renta agrícola, los beneficios jubilatorios contribuyeron fuertemente a la reproducción económica de la unidad familiar y se convirtieron en una especie de seguro agrícola indirecto. Es sorprendente cómo una cantidad tan baja de dinero puede tener un papel tan fundamental en la reproducción económica familiar de los trabajadores rurales, lo que pone aún más en evidencia la pauperización de los campesinos en la década de 1990. Por otro lado, la difusión de las jubilaciones acabó por provocar la dependencia financiera de los sindicatos rurales a los jubilados y pensionados.

La política agraria de los gobiernos de Lula (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2012)

La victoria de Luis Inácio Lula da Silva en las elecciones de octubre de 2002 fue un hito en la historia brasileña. Después de tres derrotas (1989, 1994 y 1998), el candidato del PT llegaba por fin a la Presidencia de la República apoyado por los movimientos sociales urbanos y rurales y mediante una amplia alianza política que incluía sectores conservadores.⁴⁷ “La esperanza venció al miedo”, afirmaba la propaganda de Lula una vez elegido, y prometía un cambio de ruta tras más de una década de neoliberalismo. Sin embargo, los compromisos durante la campaña, la promesa preventiva de que el nuevo gobierno “no rompería contratos” (expresada en la Carta al Pueblo Brasileño, en realidad una carta a los capitalistas), la composición del gabinete ministerial, el perfil de la base de apoyo en el Congreso, las primeras medidas adoptadas —entre ellas, una reforma de seguridad social regresiva en derechos— y, sobre todo, la política económica llevada a cabo, evidenciaron, desde el comienzo, que no habría una ruptura en la estructura del poder y en el patrón de acumulación capitalista vigentes en el país.⁴⁸

A pesar de ello, el comienzo del nuevo gobierno estuvo marcado por una enorme expectativa de los trabajadores rurales y de los movimientos sociales del campo sobre la realización de una efectiva reforma agraria en el país. Apostando a la acción gubernamental, aumentó drásticamente el número de ocupaciones y de familias acampadas organizadas por el MST, que volvieron a colocar la cuestión en el centro de la agenda política. Personas señaladas por el MST fueron nombradas para dirigir el INCRA. Entre bastidores, miembros importantes del gobierno se reunían frecuentemente con dirigentes del MST y afirmaban una vez más que había llegado la hora de la reforma agraria.

La reacción patronal fue inmediata y tomó forma violenta contra los trabajadores y activistas, que volvió a los niveles de la década de 1980. El poder judicial también se activo en los estados y emitió órdenes de detención y de desalojo de áreas ocupadas por los sin tierra, incluso estableció números récord. Una campaña cotidiana en los principales medios de comunicación criminalizaba los movimientos sociales, en particular al MST, y acusaba duramente al gobierno federal de omisión o de connivencia.

Al mismo tiempo, a pedido del gobierno, un equipo de investigadores y técnicos, coordinado por Plinio de Arruda Sampaio, elaboraba una propuesta de Plan Nacional

⁴⁷ José de Alencar, el vicepresidente de Lula, era del Partido Liberal y uno de los empresarios más importantes de la industria textil del país.

⁴⁸ Para evaluaciones críticas generales sobre el gobierno de Lula, véanse Paula (2005), Filgueiras y Gonçalves (2007), Paulani (2008) y Passarinho *et al.* (2010).

de Reforma Agraria. Basada en estudios consistentes, la propuesta mostró que en todos los estados de la federación existía tierra disponible para la reforma agraria, desmintiendo el discurso de las entidades patronales rurales. Además, la propuesta evidenció la existencia de una demanda potencial estimada en seis millones de familias sin tierra o minifundistas, una demanda de emergencia de 180 000 familias acampadas y una demanda explícita del orden de un millón de familias, formada por el público registrado en los correos en 2001 y por los acampados. La propuesta establecía también la meta de un millón de familias asentadas entre 2004 y 2007, y retomaba la idea de las “áreas reformadas”, con el objetivo de superar el carácter puntual de la política de asentamientos y promover la sinergia entre las diversas políticas públicas involucradas en una reforma agraria. El costo y los medios para financiarla también fueron detallados, lo cual reafirmó su factibilidad.⁴⁹

La propuesta fue entregada al gobierno en octubre de 2003 y contaba con el apoyo total de los movimientos sociales rurales. El gobierno federal, sin embargo, rechazó el documento y, en lugar del mismo, anunció el II PNRA con metas mucho menores. Algunos días antes el presidente del INCRA y su equipo (elegidos por el MST) habían sido despedidos en nombre de la gobernabilidad.

El documento del II PNRA preveía el asentamiento de 400 000 nuevas familias hasta el año 2006 (30 000 en 2003, 115 000 en 2004, 115 000 en 2005 y 140 000 en 2006); la regularización de la posesión de 500 000 familias; la extensión del crédito agrario a 130 000 familias por medio del recién creado Programa Nacional de Crédito Agrario, con financiamiento del Banco Mundial; la recuperación de la capacidad productiva y la viabilización económica de los asentamientos; la provisión de asistencia técnica, capacitación, créditos y políticas de comercialización para todas las familias asentadas en las áreas de la reforma agraria; la universalización del derecho a la educación, la cultura

⁴⁹ Las metas establecidas fueron las siguientes: 1) dotar a un millón de familias pobres con un área de tierra suficiente para obtener, con su trabajo, un ingreso compatible con una existencia digna; 2) asegurar a las familias beneficiarias de la reforma agraria y a los agricultores familiares un ingreso bruto mensual equivalente a tres y medio salarios mínimos, compuesto por ingreso monetario y valor de autoconsumo; 3) crear dos millones y medio de puestos de trabajo permanentes en el sector reformado; 4) consolidar los asentamientos de la reforma agraria ya constituidos pero que aún no alcanzaban el ingreso fijado para los nuevos asentamientos; 5) regularizar los quilombos (aldeas de propietarios sin título); 6) regularizar la situación de los agricultores ribereños desalojados por la construcción de represas; 7) reasentar, fuera de las áreas indígenas, a quienes ocupaban hasta 50 hectáreas y que estaban establecidos en éstas; 8) efectuar el catastro georeferenciado del territorio nacional para sanear definitivamente los títulos de propiedad de las tierras del país; 9) atender a los asentados y a los agricultores familiares de las áreas de reordenamiento agrario y de desarrollo territorial con asistencia técnica, extensión rural y capacitación; 10) facilitar a los asentados y agricultores familiares el crédito agrícola y la garantía de precios mínimos.

y la seguridad social; la promoción de la igualdad de género en los asentamientos por medio del apoyo a proyectos productivos dirigidos por mujeres; el reconocimiento, demarcación y titulación de tierras de comunidades “quilombolas”;⁵⁰ el reasentamiento de los ocupantes no indios fuera de las áreas indígenas. Preveía también la actualización de los índices de productividad de la agricultura.⁵¹

A pesar de que las metas eran modestas e inferiores a las de la propuesta rechazada por el gobierno, el desempeño del II PNRA no llegó a lo que prometía. Eso es lo que se puede desprender de las posiciones de los principales interesados en el tema. En una carta entregada al presidente Lula, en octubre de 2005, el MST criticó con vehemencia la política agraria en curso y denunciaba, entre otros puntos, el incumplimiento de las metas de asentamiento, el abandono de las miles de familias acampadas y la no actualización de los índices de productividad. Al mismo tiempo, el documento criticaba el apoyo político y financiero al “agronegocio”.

En marzo de 2006, seis organizaciones⁵² hicieron público su balance sobre tres años del gobierno de Lula en materia de política agraria. De las 39 medidas evaluadas, 10 fueron consideradas positivas y 29 negativas. Además de la posición de dialogar con las organizaciones involucradas en las luchas sociales —aunque los gobiernos estatales mantuviesen la represión policial—, se consideraron positivas las siguientes medidas: *a)* la ampliación del volumen del crédito agrícola a disposición de la agricultura familiar; *b)* el aumento de la electrificación rural; *c)* la ampliación del programa de construcción o mejora de las casas para los agricultores; *d)* la implantación del seguro rural para garantizar ingreso a los agricultores, aunque el grado de cobertura fuese todavía bastante limitado; *e)* la ampliación de los recursos para los programas rurales de educación en diversos niveles;⁵³ *f)* el aumento de los recursos para la asistencia técnica en los

⁵⁰ Poblaciones negras que por autoidentificación se consideran remanentes de “quilombos”, que eran asentamientos donde vivían esclavos fugitivos o liberados antes del final de la esclavitud en 1888.

⁵¹ La revisión de los índices de productividad de la actividad agropecuaria es una medida fundamental para definir la improductividad de las tierras aptas para su expropiación con fines de reforma agraria. La Constitución Federal establece un límite mínimo del área y el cumplimiento de la función social de la propiedad como criterios combinados para las áreas que pueden ser expropiadas para fines de la reforma. Las áreas deben ser mayores a 15 módulos fiscales y no cumplir con su función social.

⁵² Además del MST, el Movimiento de los Pequeños Agricultores (MPA), el Movimiento de Mujeres Campesinas (MMC), el MAB, la CPT y la ABRA.

⁵³ Tales iniciativas pasaban por el Programa Nacional de Educación en la Reforma Agraria (Pronera). Posteriormente, por la presión de los movimientos sociales rurales, el gobierno federal creó en 2010 la Política Nacional de Educación del Campo. Con ello, la “educación del campo” se inscribió en el ordenamiento jurídico del Estado, independientemente del gobierno que estuviera en ejercicio. Sin embargo, la mayor estabilidad institucional no estuvo acompañada por la definición de fuentes financieras estables. Es digno

asentamientos, aunque ese servicio no tuviese una cobertura total y fuese prestado por entidades privadas mediante convenios y no por organismos públicos; *g*) el apoyo a la construcción de sistemas para la captación familiar de agua en la región nordeste para enfrentar las sequías, aunque estuviese muy por debajo de las necesidades; *h*) la delimitación de la reserva indígena de Raposa Serra do Sol en Roraima; *i*) la implantación del programa de agrocombustible que preveía agregar dos por ciento de aceite de origen vegetal al aceite diesel con participación de la agricultura campesina en la producción de dicho combustible.

En cuanto a las medidas negativas, el diagnóstico era claro: no asentamiento de las familias acampadas según el acuerdo firmado a fines de 2003; no actualización de los índices de productividad utilizados para evaluar los inmuebles rurales en condiciones de ser expropiados para la reforma agraria; continuidad de la política de la RAAM del Banco Mundial por medio del Programa Nacional de Crédito Agrario; no movilización de la base parlamentaria para la aprobación de la ley que expropia haciendas (sin indemnización a los propietarios) que utilizan trabajo análogo a la esclavitud; no movilización de la base parlamentaria para impedir la aprobación de la Comisión Parlamentaria Mixta de Investigación que inspeccionaría al MST y demás movimientos sociales rurales, lo cual dio como resultado la aprobación de un informe que consideraba la ocupación de tierras como acto de terrorismo y crimen hediondo; la falta de compromiso para presionar al poder judicial para que juzgase a los responsables de las matanzas de trabajadores rurales de Corumbiara (1995), Carajás (1996) y Felisburgo (2004); el permiso para plantar y comercializar soya transgénica; la falta de iniciativa para eliminar las leyes y medidas de los gobiernos anteriores que obstaculizaban el proceso de expropiación de tierras y el asentamiento de familias con fines de la reforma agraria; la iniciativa gubernamental de proponer una ley que permite el arrendamiento de los bosques nacionales (áreas públicas) para el comercio de madera; y por último la no ejecución de una reforma agraria que transformase la estructura de la tenencia de la tierra en el país y sirviese de palanca política y económica para los trabajadores beneficiados por ella (Ferreira *et al.*, 2009).

El desempeño de la política agraria del gobierno de Lula evidenció en la práctica lo que los documentos oficiales ya indicaban: el vaciamiento de la reforma agraria como política estructural y su conversión en medida de alivio de la pobreza rural y de la presión social. Un examen de la documentación producida por el gobierno y por el PT

de mención que, entre 1998 y 2008, el Pronera desarrolló centenas de proyectos educativos con más de 60 instituciones de enseñanza que alfabetizaron, escolarizaron y capacitaron a cerca de 400 000 trabajadores rurales asentados. A pesar de ello, en 2010 una investigación oficial indicó un promedio de 15.8% de analfabetos en los asentamientos, mientras que apenas 27% había concluido la enseñanza básica (ocho años de escolarización) (Santos, 2012).

hasta 2006, realizado por Carvalho Filho (2007), mostró como, progresivamente, la concepción misma de la reforma agraria fue siendo vaciada desde el punto de vista conceptual y programático hasta figurar como acción residual y periférica de compensación social, en la medida en que: *a)* dejó de establecer metas anuales de asentamiento; *b)* perdió importancia el concepto de *áreas reformadas*; *c)* la expropiación dejó de ser considerada el instrumento principal para la obtención de tierras; *d)* el crédito agrario ganó importancia como instrumento innovador; *e)* desapareció la mención a la actualización de los índices de productividad como medida indispensable para ampliar el fondo de tierras para la reforma agraria.

La promesa de “una reforma agraria amplia, masiva y de calidad como parte fundamental de un nuevo proyecto de desarrollo nacional”, como afirmaba el programa de Lula durante la campaña para la reelección en 2006, ya era entonces mera retórica electoral. En los años siguientes, ese vaciamiento marcaría la política agraria durante el segundo mandato de Lula da Silva (2007-2010) y en el gobierno de su sucesora, Dilma Rousseff, que inició en enero de 2011.

En el segundo semestre de 2006, el gobierno federal incluyó en la clientela del Programa Bolsa-Familia a los millares de sin tierra acampados a la espera de su inclusión en el programa federal de reforma agraria. Se estimaban cerca de 230 000 familias, algo así como un millón de personas. La inclusión de los acampados permitió que cada familia recibiese regularmente una cantidad de dinero entregada directamente por el Estado. El MST y las demás organizaciones que componen la Vía Campesina denunciaron la utilización del Programa Bolsa-Familia como una forma de cooptación de los trabajadores y desintegración de los campamentos. Fue un capítulo más de la tensión entre el MST y el gobierno de Lula. A pesar de las críticas a la dirección del MST, la base social de éste votó masivamente por la reelección del presidente Lula y los dirigentes del Movimiento dieron un apoyo explícito al candidato del PT. En su segundo mandato, Lula alcanzaría los mayores índices de aprobación nacional registrados en las encuestas de opinión.

El vaciamiento de la reforma agraria fue uno de los resultados del poder del agronegocio en la política y la economía del país. Su expansión durante la década de 2000 fue enormemente impulsada por el aumento de los precios internacionales de las *commodities* agrícolas y, sobre todo, por el crecimiento de la demanda de China e India. Además, el agronegocio se benefició con la política económica y la práctica habitual de los grandes empresarios del agro de renegociación y postergación de las deudas (Delgado, 2009:33-34). Como estructura de poder económico y político, el agronegocio se fortaleció durante toda la década de 2000 posiblemente “como nunca antes en la historia de este país”, para utilizar la conocida muletilla del ex presidente Lula. La acción del Estado fue fundamental para ello.

En 2010, último año del gobierno de Lula, las organizaciones que componían el Foro Nacional por la Reforma Agraria y la Justicia en el Campo se movilizaron en torno al debate sobre la necesidad de adoptar un límite máximo para el tamaño de las propiedades rurales. En esa dirección, el Foro realizó entre el 1º y el 12 de septiembre de 2010 un plebiscito sobre el límite de propiedad.

Los plebiscitos populares (no oficiales) sirven como instrumento de presión, movilización y formación de la opinión pública sobre problemas que afectan a la sociedad. En Brasil, ya se habían realizado tres plebiscitos de ese tipo: el primero sobre el pago o no de la deuda externa (2000), después sobre la adhesión o no de Brasil al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (2002) y, posteriormente, sobre la anulación o la legitimización del proceso de privatización de la empresa minera Vale do Rio Doce (2007).

El Foro propuso el límite máximo de la propiedad que podía tener un individuo o una empresa en 35 módulos fiscales, lo cual preservaría todavía la estructura agraria dividida en propiedades pequeñas, medias y grandes. Basándose en el Sistema Nacional de Catastro Rural (SNCR), el Foro estimó que la adopción del límite abarcaría poco más de 50 000 inmuebles rurales, lo cual representaba un tercio de las grandes propiedades entonces en el catastro y apenas el dos por ciento del total de los inmuebles rurales existentes en el país. De ese conjunto, una parte considerable era identificada como improductiva, incluso con los índices de productividad desfasados desde la década de 1970. Sin embargo, datos del IPEA (2011:244) divergen de ese cálculo y apuntan a la existencia de 84 594 inmuebles rurales con más de 35 módulos fiscales, que ocupan un área de casi 348.6 millones de hectáreas, lo cual podría liberar para la reforma agraria una reserva de tierras de alrededor de 208 millones de hectáreas.

La campaña contó con la participación de más de medio millón de personas en 23 estados de la federación y del Distrito Federal y fue el resultado de la movilización de más de 100 entidades. Fue el primer paso para intentar colocar en la agenda política nacional, el debate sobre la necesidad de un límite máximo para la propiedad de la tierra.⁵⁴

La estructura agraria brasileña a comienzos del siglo XXI

Por último, ¿tiene sentido hablar de “cuestión agraria” en el Brasil del siglo XXI? ¿Cuál es la magnitud de la reforma agraria “realmente existente” en el país? ¿Qué balance se

⁵⁴ Para más informaciones, véase [<http://www.limitedaterra.org.br/index.php>].

puede hacer sobre los principales procesos económicos y sociales que marcaron el agro nacional en las últimas décadas? Eso es lo que intentamos discutir a continuación.

Reforma agraria

¿Cuáles son los números de la “reforma agraria” en Brasil? La respuesta no es simple, pues existe entre los movimientos sociales, los investigadores, los parlamentarios y los organismos públicos una disputa sobre la cantidad de familias asentadas. Aquí no podemos entrar en detalles sobre esa polémica. Lo que cabe destacar es el hecho de que la existencia de los asentamientos en Brasil es el resultado, fundamentalmente, de tres factores: la movilización social de millares de familias sin tierra, la práctica de la ocupación como forma principal de presión sobre los gobiernos y la acción política desarrollada por los movimientos sociales rurales. Dicho esto, los datos oficiales indican la existencia de poco más de un millón doscientas mil familias asentadas en el país en un área de casi 90 millones de hectáreas, según el cuadro 1.1.

Además de innumerables críticas a esas cifras, también existen acusaciones de que el INCRA tiene la costumbre de inflar los datos como forma de alcanzar sus metas anuales de asentamientos. De hecho, tanto en los gobiernos de Cardoso como en el de Lula da Silva agregaron datos que no deberían haber sido computados como ejecución de la reforma agraria. Por ejemplo, se asentaron familias por proyectos creados tiempo atrás, en lotes que estaban desocupados, lo que no significó la creación de nuevos asentamientos. Aún más grave, las familias que ya tenían la posesión, pero no el título, también fueron contabilizadas,⁵⁵ así como asentados trasladados de un lote a otro fueron computados como si fuesen nuevas familias asentadas.⁵⁶ A pesar de la polémica, los datos oficiales muestran que en el primer año del gobierno de Dilma Rousseff (2011) se asentaron poco más de 22 000 familias, lo cual es una cifra bastante baja con respecto al ritmo de los gobiernos anteriores.

⁵⁵ La regulación agraria (o simplemente titulación) es una acción complementaria específica de la reforma agraria. Según el INCRA, en los ocho años del gobierno de Lula, se regularizaron las posesiones de aproximadamente 175 000 hectáreas para beneficiar a cerca de 154 000 familias.

⁵⁶ Según el geógrafo Arioaldo Umbelino de Oliveira, el gobierno de Lula habría asentado solamente 154 200 familias y no 614 000. Según sus cálculos, se habrían computado indebidamente 303 600 familias beneficiadas por el reordenamiento agrario (cuando se muda un asentado de un lote a otro), 154 beneficiadas por regularización (titulación) y 2 300 familias trasladadas debido a la construcción de diques. Véase *Carta Capital* (2011).

Cuadro 2.1. Familias asentadas y área incorporada, Brasil

<i>Año</i>	<i>Familias asentadas</i>	<i>Área (hectáreas)</i>
Hasta 1994	58 317	16 290 069
1995	42 912	2 683 062
1996	62 044	2 515 865
1997	81 944	4 165 754
1998	101 094	3 025 000
1999	85 226	2 303 118
2000	60 521	2 151 574
2001	63 477	1 829 428
2002	43 486	2 401 925
Total (gobierno de Cardoso)	540 704	21 075 726
2003	36 301	4 526 138
2004	81 254	4 687 393
2005	127 506	13 437 558
2006	136 358	9 237 949
2007	67 535	5 747 068
2008	70 157	4 143 246
2009	55 498	4 633 822
2010	39 479	1 878 008
Total (gobierno de Lula)	614 088	50 194 064
2011	22 021	1 902 884
Total general	1 235 130	87 559 859

Fuente: INCRA (actualizado el 6 de febrero de 2012), consultado el 5 de julio de 2012.

Cabe destacar que el INCRA utiliza diversos instrumentos de obtención de tierras para el programa de reforma agraria. Como muestra el cuadro 2.2, las expropiaciones⁵⁷ fueron el medio de la obtención de áreas para la constitución del mayor número

⁵⁷ Hay que destacar que, en función de la legislación existente, las expropiaciones en gran parte son negociadas con los propietarios, y muchas de ellas resultan en indemnizaciones por encima del precio del mercado debido al arbitraje judicial. En verdad, el rescate de los TDA debe tener una corrección monetaria plena y un pago de intereses de 6% anual. Además, los plazos del rescate han sido paulatinamente acortados. En otras palabras, los TDA fueron completamente desvirtuados por normas infraconstitucionales en

de asentamientos creados entre 1990 y 2010, que benefició a 53% de las familias. Sin embargo, desde el punto de vista de la extensión, las áreas públicas estatales y federal –obtenidas mediante el reconocimiento, la recaudación y la discriminación– sumaban 64% del total de las áreas de asentamiento.

Cuadro 2.2. Forma de obtención de las tierras para proyectos de asentamiento de reforma agraria. Proyectos creados entre 1990 y junio de 2010 (porcentaje)

<i>Forma de obtención</i>	<i>Proyectos</i>	<i>Área</i>	<i>Familias (capacidad)</i>	<i>Familias asentadas</i>
Expropiación	61.2	27.1	51.1	53.2
Reconocimiento	16.7	37.5	14.4	15.2
Recaudación	7.8	22.4	17.5	15.3
Discriminación	0.8	4.5	2.9	2.6
Compra y venta	6.2	1.7	4.4	4.8
Suma	92.6	94.4	90.4	91.1
Otras formas	7.4	5.6	9.6	8.9
Total	100	100	100	100

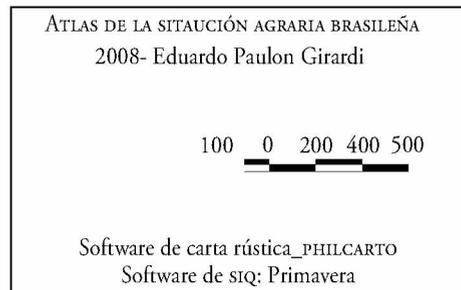
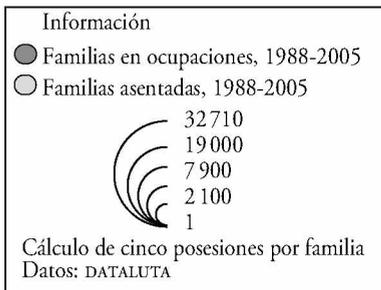
Fuente: IPEA (2010:260).

Sobre la “calidad” de los asentamientos hay muchísimas investigaciones con enfoques y alcances bastante variados.⁵⁸ De modo general, se puede concluir que, a pesar de la mala calidad de las tierras, de la precariedad de la infraestructura productiva y social, de la fragilidad de la asistencia técnica y del apoyo financiero insuficiente para el desarrollo económico y social de los asentamientos, las familias asentadas tuvieron una importante mejora en sus condiciones de vida, alimentación, salud y educación. Además, los asentamientos introdujeron nuevas dinámicas productivas y políticas en los municipios donde se instalaron. En algunas pequeñas regiones donde, por razones diversas, la acción de los movimientos sociales fue más concentrada, surgieron asentamientos muy cercanos entre sí, lo cual les dio mayor fuerza política y expresión económica (Leite *et al.*, 2004).

beneficio de los propietarios, convirtiéndose en títulos a corto plazo (y no a largo plazo) bastante valorizados y con alta liquidez.

⁵⁸ Véanse, en particular, Gørgen y Stédile (1991), Medeiros (1994), Medeiros y Leite (1999), França y Spavorek (2005).

Mapa 2.1. Familias en ocupaciones y familias asentadas (1988-2006)



Sin embargo, es necesario notar que en las dos últimas décadas, el aumento del número de ocupaciones de tierras y de asentamientos sufrió una diferenciación espacial (Alentejano, 2004). Mientras la mayor parte de las ocupaciones se concentraron en el centro-sur del país, como muestra el mapa 2.1, fue en la región norte (Amazonia) donde el gobierno federal asentó más familias.

Esta discrepancia geográfica entre la movilización de los trabajadores y la política de asentamientos no niega el hecho de que ésta fue, en gran medida, una reacción a las ocupaciones de tierras (Fernandes, 2000). Sin embargo, indica una inflexión en la política agraria promovida a partir del gobierno de Cardoso con el objetivo de responder a la presión social por tierra y de combatir a los movimientos sociales rurales, en especial al MST. De este modo, mientras innumerables familias pasan años acampadas en los estados del sur y del sudeste del país y muchas jamás logran obtener el acceso a la tierra, en la Amazonia proliferan las denuncias de asentamientos “fantasmas”, incluso con procesos fraudulentos de titulación de tierras en nombre de falsos propietarios –los “naranjas”– de madereras (Oliveira, 2007). De esta manera, la política de asentamientos termina por convertirse en instrumento para abrir aún más la frontera para la expansión del agronegocio, pues garantiza mano de obra y nuevas tierras “limpias” en el doble sentido de la palabra: por ser tierras legalizadas y deforestadas. Esta divergencia espacial entre ocupaciones de tierras y asentamientos ha sido diseñada por la política agraria del gobierno federal desde la década de 1990, aunque la lógica de la colonización *contra* la reforma agraria se remonte al periodo de la dictadura cívico-militar.

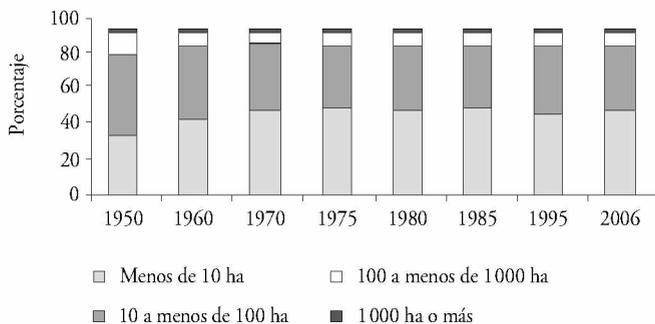
Estructura agraria y producción agrícola

Según el último Censo Agropecuario,⁵⁹ el índice de Gini permaneció prácticamente estancado en las dos últimas décadas y pasó de 0.857 en 1985 a 0.856 en 1995/1996 y 0.854 en 2006. Mientras tanto, en algunos estados el índice aumentó –como Tocantins (9.1%), Mato Grosso do Sul (4.1%) y São Paulo (6.1%)– en función de la expansión del agronegocio en dirección a la Amazonia, impulsada por la soya y la ganadería. En el caso específico de São Paulo, tal crecimiento se debió fundamentalmente a la expansión de la caña de azúcar, estimulada por el aumento del consumo de alcohol combustible y el incremento de los precios internacionales del azúcar. Esa expansión del cultivo de caña de azúcar ocupó áreas de pastos del estado que promovió el traslado del ganado a otras regiones del país, sobre todo a la Amazonia.

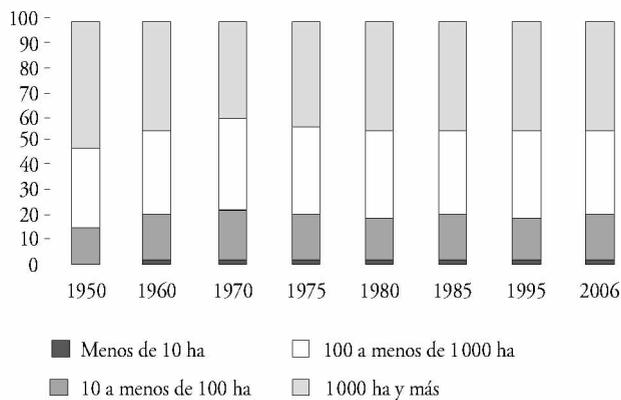
⁵⁹ El Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) realiza un censo agropecuario cada diez años. El censo referente al periodo de 1996 a 2006 fue divulgado hasta 2009.

Gráficas 2.1 y 2.2. Número y área de los establecimientos agropecuarios (1950-2006)

Número de establecimientos agropecuarios por grupos de área



Área de establecimientos agropecuarios por grupos de área



tal y ocupan un área de cerca de 20%, mientras los mayores de 100 hectáreas totalizan menos de 10% y ocupan cerca de 80% del área. Tal estructura se alteró muy poco en los últimos 50 años.

Con base en datos del INCRA,⁶⁰ se verifica que los números cambian pero la concentración agraria permanece, ya que: *a)* los inmuebles con menos de 10 hectáreas representan 33.95% del total, pero ocupan solamente 1.45% del área; *b)* el número de inmuebles con menos de 100 hectáreas corresponde a 86.1% del total, pero apenas a 17.5% del área total de los inmuebles, y *c)* en el polo opuesto, los inmuebles con más de 1 000 hectáreas corresponden apenas a 1.5% del total de los inmuebles, pero controlan 52.59% del área.

Un resultado directo de la persistente concentración agraria fue la expulsión de los trabajadores del campo. Imposibilitados de ampliar las tierras que controlan o expulsados de ellas, los campesinos salieron parcial o integralmente del medio rural, lo que se acentuó por la modernización de la agricultura que redujo la necesidad de fuerza de trabajo agrícola.

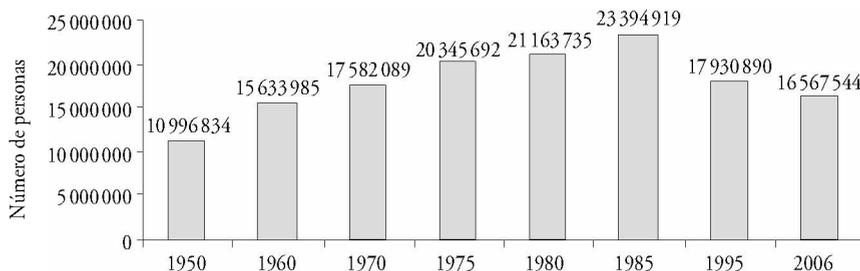
Las gráficas 2.3 y 2.4 revelan que el promedio de trabajadores por establecimiento se redujo desde 1950, con una leve oscilación ascendente entre 1970 y 1975, además de mostrar la reducción absoluta del número de trabajadores rurales a partir de 1985. Es necesario agregar a ello que en los establecimientos con menos de 100 hectáreas trabajan 84.3% de las personas empleadas en establecimientos agropecuarios, aunque la suma de sus áreas represente apenas 30.3% del total. En promedio, los establecimientos con menos de 100 hectáreas utilizan 12.6 veces más trabajadores por hectárea que los medios (100 a 1000 hectáreas) y 45.6 veces más que los grandes establecimientos (con más de 1 000 hectáreas).

Así, lo que se observa es que en las últimas décadas la población rural sufrió una reducción absoluta y no sólo relativa, como sucedió hasta 1970: se redujo de 41 millones en 1970 a 38.6 millones en 1980; 35.8 millones en 1991; 31.8 millones en 2000, y 29.9 millones en 2010 (IBGE, 2010).

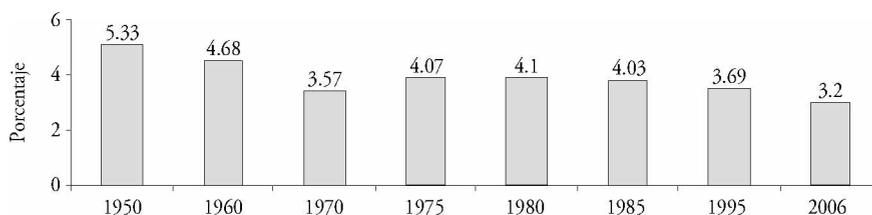
⁶⁰ El IBGE utiliza la categoría “establecimiento agropecuario” que considera la unidad productiva, mientras que el INCRA utiliza la categoría “inmueble rural”, que tiene como base la propiedad de la tierra. Así, por ejemplo, si una hacienda es arrendada por cuatro agricultores diferentes, el INCRA contabiliza un inmueble rural y el IBGE cuatro establecimientos agropecuarios. Por otro lado, si tres haciendas diferentes son administradas como una unidad productiva continua, el INCRA contabiliza tres inmuebles rurales y el IBGE un solo establecimiento agropecuario. Los datos del IBGE y los del INCRA, por lo tanto, deben ser considerados complementarios para el análisis de la concentración agraria.

Gráficas 2.3 y 2.4. Personal empleado en los establecimientos agropecuarios. Total y promedio, Brasil (1950-2006)

Personal empleado en establecimientos agropecuarios



Promedio de personal empleado por establecimiento agropecuario



Fuente: IBGE (2006).

El predominio de la agricultura patronal en el modelo agrario brasileño también puede ser observado comparando los datos estadísticos más recientes sobre la “agricultura familiar” y la “no familiar” como muestra la cuadro 2.3.⁶¹

⁶¹ La ley núm. 11.326/2006 define al agricultor familiar como el productor que no posee un área superior a cuatro módulos fiscales y utiliza mano de obra mayoritariamente familiar en las actividades del establecimiento, logrando de ellas su ingreso principal y dirigiéndolas con su familia. El IBGE incorporó la definición de “agricultura familiar” de la ley citada lo que por primera vez permitió identificar en el censo agropecuario su tamaño y su distribución espacial. Sin embargo, categorías como “agronegocio” o “agricultura patronal” no tienen definición oficial. De este modo, para el IBGE, los establecimientos agropecuarios que no encajan en la definición de “agricultura familiar” son etiquetados simplemente “agricultura no familiar”.

Cuadro 2.3. Estructura agraria según los criterios de la agricultura familiar

<i>Categoría</i>	<i>Número de establecimientos</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Área ocupada (hectáreas)</i>	<i>Porcentaje</i>
Agricultura familiar	4 367 902	84.4	80 250 453	24.3
No familiar	807 587	15.6	249 690 940	75.7
Total	5 175 489	100	329 941 393	100

Fuente: IBGE (2006).

Los establecimientos familiares constituyen una amplia mayoría (84.4%) aunque representen apenas 24.3% del área ocupada. Están orientados predominantemente a la producción de alimentos para el mercado interno y reportan 87% de la producción nacional de mandioca, 70% de frijoles, 46% de maíz, 38% de café, 34% de arroz, 21% de trigo y, en la ganadería, 58% de la leche, 59% del ganado porcino, 50% de la producción avícola y 30% del ganado bovino (IBGE, 2006).

En relación con la generación de empleo, la agricultura familiar también se destaca, dado que 74.4% de los trabajadores rurales están empleados en establecimientos agropecuarios familiares, pues en la agricultura familiar son necesarias 8.7 hectáreas para generar un empleo, mientras que en la patronal se necesitan 67.5 hectáreas. En todas las regiones, en la agricultura familiar se encuentra la mayoría de los empleados en actividades agropecuarias: 52.6% en el centro-oeste; 54.8% en el sudeste; 76.7% en el sur, y 83% en el norte y nordeste (IBGE, 2006).

Es importante destacar que la agricultura familiar genera 37.9% del valor de la producción agropecuaria a pesar de tener un área media 16.8 veces menor que la de los establecimientos patronales (818.3 hectáreas contra 309.1 hectáreas). A partir de estos datos, se concluye que la agricultura familiar genera 104 reales por hectárea/año, mientras que la agricultura patronal obtiene 44 reales por hectárea/año.

Sin embargo, lo más significativo es que ese desempeño se da en un marco de elevada desigualdad en la distribución del crédito público destinado a las actividades agrícolas, que reproduce la desigualdad vigente en la estructura agraria. El valor destinado a la agricultura familiar representó siempre alrededor de una quinta parte del valor programado para el sector patronal. Eso significa que más de 80% del gasto previsto en los planes agropecuarios se ha dirigido a 15% de los productores aproximadamente, mientras 85% restante disputa 20% de los recursos (IPEA, 2011:283). Para ilustrar el total del crédito agrícola público para 2009-2010, por ejemplo, los recursos reservados

al Pronaf llegaron a 15 000 millones de reales, un aumento de 15.4% en relación con el año anterior. A pesar de ello, esos recursos destinados al Pronaf representaban solamente 16% de los 92 500 millones de reales en créditos anunciados por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento a favor de la agricultura patronal. Por otro lado, de los 4 367 902 establecimientos familiares, sólo cerca de 1.2 millones tienen acceso al Pronaf (IPEA, 2010:264-265).

Nueva ola de internacionalización de la agricultura brasileña

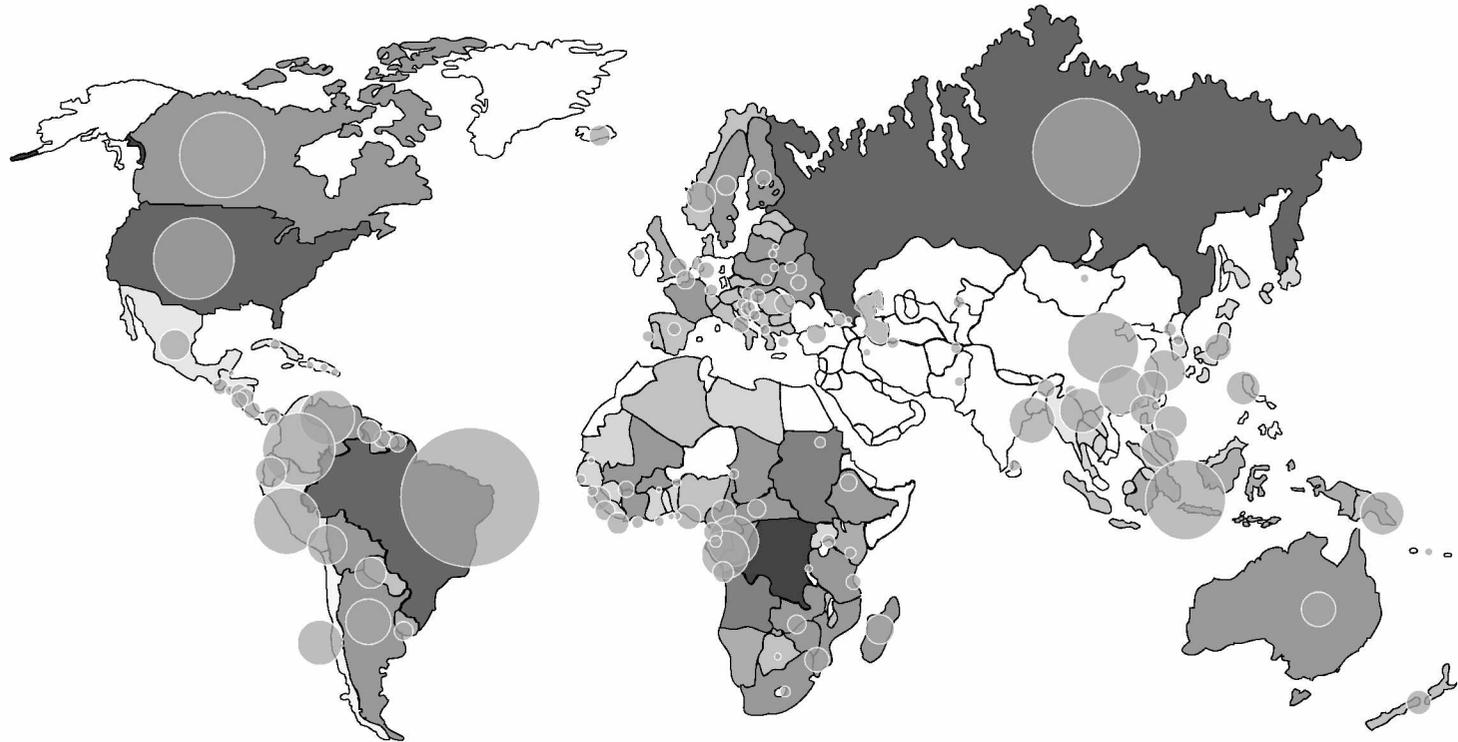
De la misma forma que la concentración agraria, la internacionalización de la agricultura tampoco es una novedad en la historia brasileña (Sampaio, 1980), pero ha asumido nuevos contornos en la última década debido al control de la agricultura ejercido por grandes empresas transnacionales y de la compra de tierras por individuos, empresas, Estados y fondos financieros internacionales.

El mapa 2.2 muestra que Brasil es el país con mayor disponibilidad de agua dulce y tierras cultivables, recursos que son fundamentales para la agricultura mecanizada y la ganadería extensiva. Se suma a eso el tropicalismo dominante en las tierras brasileñas, lo cual propicia alta intensidad en los procesos de fotosíntesis y condiciones favorables para la cría de animales grandes.

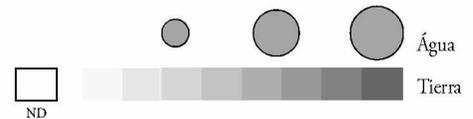
Tales “ventajas comparativas” –entendidas aquí no como una “vocación natural”, sino como atributos históricamente valorizados– para la extensión agropecuaria en Brasil se evidencian aún más cuando se considera que la suma de las tierras no utilizadas o utilizadas para pastos en el país, representa más del doble de las que poseen los dos países (Estados Unidos y Rusia) que más se destacan en este punto después de Brasil. Súmase a eso el hecho de que, contrariamente a Estados Unidos y Rusia, que poseen extensas áreas cubiertas por nieve en ciertos meses, en Brasil no hay grandes obstáculos estacionales para la utilización agrícola de las tierras. Se calcula que el país posee nada menos que 15% de las tierras cultivables no explotadas de todo el mundo.

Todos esos factores asociados contribuyen a explicar la actual ola de internacionalización de la agricultura brasileña, que se expresa en el control de empresas transnacionales de lo que se produce, cómo, dónde y cuándo y para quién se produce en el agro. Tres aspectos evidencian ese poder corporativo: la determinación del patrón tecnológico, la compra y transformación de la producción y la creciente ola de adquisición de tierras por extranjeros.

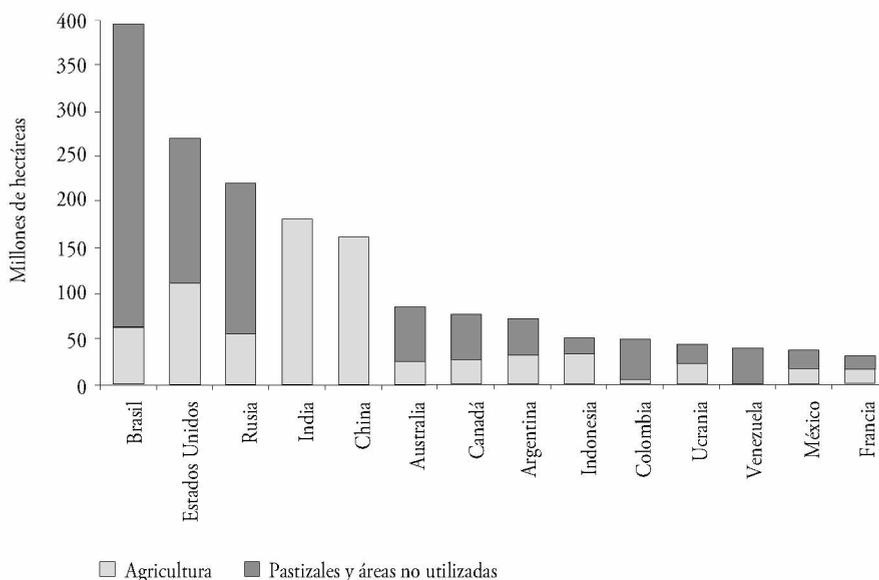
Mapa 2.2. Disponibilidad mundial de tierra y agua por país



Nota: Área tomada en 2004. Tierras arables en potencial equivalente.
Fuente: FAO (2000); FAO (2007). Elaboración: ICONE.
Mapa elaborado con el programa Philcarto, disponible en [<http://perso.club-internet.fr/philgeo>].



Gráfica 2.5. Disponibilidad de tierras arables por país



Respecto a este último punto, se trata de la manifestación local de un proceso global. En efecto, la ofensiva de capitalistas (incluso brasileños) y de Estados sobre las tierras rurales hacia el sur del orbe se debe a varias razones, entre las cuales se encuentra la búsqueda de lucro por medio de la producción de alimentos, pastos, combustibles y celulosa, así como del control y el comercio de agua dulce (Borras *et al.*, 2012). Tal ofensiva ha sido impulsada por Estados y capitales de varias extracciones, inclusive fondos de inversión internacionales de gran tamaño, ávidos de nuevos frentes para garantizar la acumulación, en un contexto de crisis de la economía internacional.

Todavía no es posible cuantificar con precisión la magnitud de ese fenómeno en Brasil. Según el IPEA (2011:246), los extranjeros ya habían adquirido 46.6 millones de hectáreas en los países del hemisferio sur, de las cuales apenas cuatro millones están en Brasil. Sin embargo, esta información no es confiable, dada la fragilidad –políticamente construida y preservada durante decenios– de los mecanismos de fiscalización y de control de Estado. Además de la falta de datos coherentes sobre inversionistas y personas físicas que ya poseen tierras en el país, existen brechas legales que facilitan el acceso a extranjeros a la propiedad de la tierra. Una de las estrategias utilizadas fue la creación de empresas brasileñas a nombre de terceros (“naranjas”) que ocultaban su identidad. Datos del Sistema Nacional de Catastro Rural (SNCR) mostraban que el número de inmuebles

bajo el dominio de empresas nacionales había pasado de 31 000 en 1998 a 67 000 en 2008, con una ampliación del área bajo control empresarial de 80 millones a 177.2 millones de hectáreas en una década. Sin embargo, en 2010 sólo 34 371 inmuebles rurales estaban registrados a nombre de extranjeros.

Creciente inseguridad alimentaria

El último Censo Agropecuario revela que, entre 1996 y 2006, hubo una pequeña reducción del área total de los establecimientos agropecuarios, sobre todo, en el área de pastos naturales. Por otro lado, ocurrió un aumento de las áreas destinadas a cultivos, pastos plantados y matorrales, como muestra el cuadro 2.4.

Cuadro 2.4. Uso de tierras en Brasil

<i>Uso de tierras</i>	<i>1996</i>	<i>2006</i>
Área total	353 611 246	329 941 393
Cultivos permanentes	7 541 626	11 612 227
Cultivos temporales	34 252 829	48 234 391
Matorrales naturales	88 897 582	93 982 304
Pastos plantados	99 652 009	101 437 409
Matorrales plantados	5 396 016	4 497 324
Pastos naturales	78 048 463	57 316 457

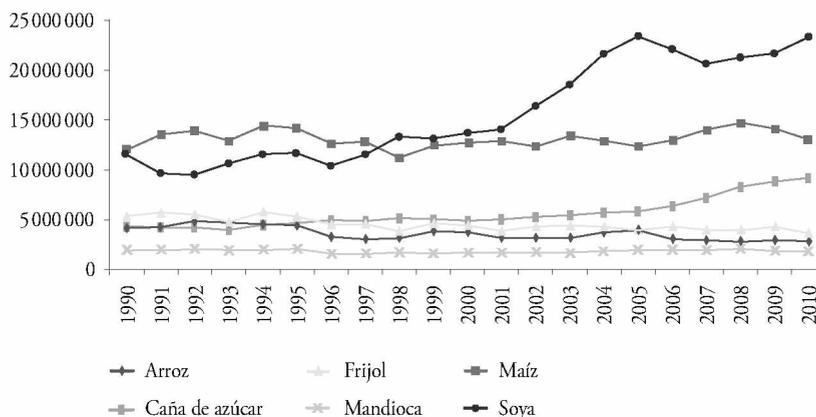
Fuente: IBGE (2006).

Sin embargo, ese crecimiento de los cultivos no dio como resultado la expansión de la producción de alimentos para la población brasileña. Un análisis comparativo de la evolución del área plantada con algunos de los principales productos agrícolas, así como de la producción de bovinos y de madera, indica que el área destinada a alimentos básicos disminuyó mientras creció la de cultivos dirigidos mayoritariamente a la exportación y a fines industriales (producción de raciones, energía, papel y celulosa).

El área de producción de los tres alimentos básicos en la dieta de la población brasileña (arroz, frijol y mandioca) disminuyó en casi 3.2 millones de hectáreas, pues de 11 438 457 hectáreas pasó a 8 245 894 hectáreas en 2010. Por otro lado, casi se duplicó el área destinada a productos destinados a la exportación o a la transformación indus-

trial. Si consideramos tres de esos productos (caña de azúcar, soya y maíz), el área plantada aumentó de 27 930 804 a 45 471 470 hectáreas en el mismo periodo. Es necesario destacar que, entre 1990 y 2010, la soya superó al maíz en términos de área plantada, y pasó a ser el principal producto agrícola del país. Los tres cultivos mencionados más arriba (soya, caña y maíz) abarcaban 52% del PIB agrícola de Brasil en 2010.

**Gráfica 2.6. Evolución del área plantada (hectáreas) (1990-2010).
Productos seleccionados**

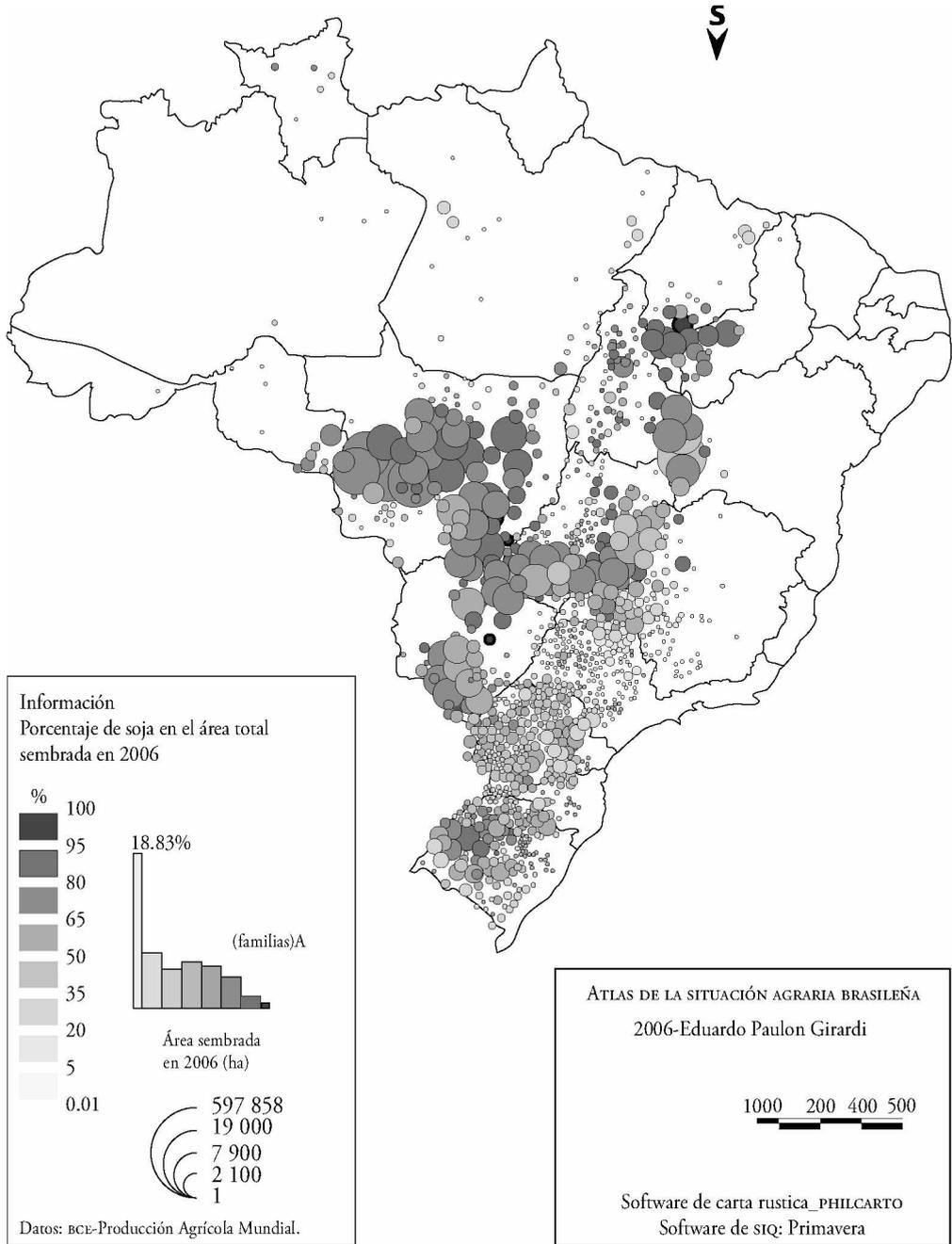


Fuente: IBGE, Investigación agrícola municipal.

De los cultivos con fines industriales o de exportación, el crecimiento mayor, en términos proporcionales, fue el de la caña de azúcar, que se destina fundamentalmente para la producción de azúcar de exportación y de alcohol combustible para el mercado interno. El área plantada que más se duplicó entre 1990 y el 2010 se concentró en la región sudeste –que produce dos tercios de la caña de azúcar brasileña– y en el centro-oeste, mientras que en el nordeste se redujo. Vale la pena resaltar que esa expansión fue sumamente estimulada por el Estado. Entre 2008 y 2009, por ejemplo, se estima que el sector azucarero-alcoholero recibió más de 12 000 millones de reales del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) (Sauer, 2010).

En el caso de la soya, cuyo destino básico es la exportación, sea *in natura* o bajo la forma de harina para la fabricación de raciones para el ganado, el área plantada también se duplicó y su crecimiento se produjo en todas las regiones del país, aunque se concentró en el centro-oeste, y superó al sur como la región con mayor área plantada. El mapa 2.3 ilustra ese proceso.

Mapa 2.3. Soya: proporción del área total de cultivos (2006)



En el caso particular del maíz el crecimiento del área plantada fue inferior, su destino principal es la producción de raciones, sea para el mercado interno o la exportación. De este modo, Brasil se convierte cada vez más en uno de los principales polos mundiales de la producción de granos destinados a la alimentación animal, que ya ocupa un tercio del área cultivada del planeta (ETC Group, 2011).

Otro dato revelador de la trayectoria de la agropecuaria brasileña es la expansión de la cría de bovinos, actividad que se caracteriza por el carácter extensivo y cuyo número de cabezas ya superó el de habitantes. En ese caso, la actividad se expandió por todas las regiones, particularmente en el centro-oeste (líder) y norte, donde el hato se triplicó entre 1996 y 2006, por lo que superó a la región sudeste y asumió el viceliderazgo.

Por último, es necesario registrar también el crecimiento de la producción de madera en el país a partir de la producción a escala industrial de árboles para la fabricación de papel y celulosa o de carbón vegetal, o también de madera para la industria del mueble, la construcción civil y otros usos.

La comparación entre el crecimiento de la población con el crecimiento de la producción agrícola evidencia un cuadro de inseguridad alimentaria. Entre 1991 y 2010, la población brasileña pasó de 146 917 459 a 190 715 799 habitantes, con un crecimiento de 29.8%. En el mismo periodo, la producción de los tres alimentos básicos (arroz, frijol y mandioca) aumentó sólo 14.5%, lo que equivale a decir que cayó la disponibilidad de dichos alimentos básicos por habitante. Por otro lado, la producción de maíz, caña de azúcar y soya aumentó 176.9%, lo que confirma como la prioridad para la agricultura brasileña actual a los productos para la exportación o de la producción de materias primas para la industria, en detrimento de la de alimentos para la población.

Por último, hay que destacar que la acción del Estado ha sido fundamental para impulsar o dar visibilidad a esa trayectoria. Entre los establecimientos que recibieron financiamiento, 85% tuvieron como una de las fuentes de éste algún programa gubernamental, por un total de 57.6% de los recursos. Además, la distribución del financiamiento público fue profundamente desigual: en 2006, los establecimientos con mil o más hectáreas (0.9% del total) captaron 43.6% de los recursos, mientras los establecimientos con menos de cien hectáreas (88.5% de los que obtuvieron financiamiento) captaron 30.4% de los recursos (IBGE, 2006).

Algunos datos ilustran la desigualdad de poder en el agro brasileño. Para la cosecha 2008/2009, por ejemplo, el agronegocio recibió 65 000 millones de reales para costos e inversiones, cuantía 500% superior a los 13 000 millones de reales concedidos a la agricultura familiar. Entre 2007 y 2009, el Tesoro Nacional gastó 2 300 millones de reales en seguros de la deuda agrícola, mientras Ingresos Federales estimaba en 8 850 millones

de reales el monto de la renuncia fiscal por la exención de impuestos concedida al sector agropecuario (Sauer, 2010). Esto quiere decir que el Estado extrae y canaliza recursos del pueblo brasileño para financiar la inseguridad alimentaria de la población a favor de las ganancias de una minoría.

Violencia, explotación de los trabajadores y devastación ambiental

El modelo agrario dominante en Brasil siempre estuvo marcado por una intensa violencia, explotación del trabajador y devastación ambiental. Sin embargo, en los últimos años esas características se han acentuado por las transformaciones antes descritas.

Los datos sobre violencia en el campo entre 1985 y 2011 indican que cada año, en promedio, fueron asesinadas 61 personas que luchaban por la tierra, 633 familias fueron expulsadas de sus tierras, otras 13 351 fueron desalojadas por orden del poder judicial de alguna unidad de la federación, 397 personas fueron encarceladas, sucedieron 762 conflictos que involucraron a 91 264 familias (CPT, 2012). El cuadro 2.5 nos proporciona datos agregados para el periodo de 1985 a 2009 que evidencian la magnitud de la violencia contra los trabajadores rurales, así como el grave cuadro de impunidad imperante en el país.

Cuadro 2.5. Asesinatos y juicios de trabajadores rurales (1985-2009)

<i>Total de casos</i>	<i>Número de víctimas</i>	<i>Casos juzgados</i>	<i>Mandantes condenados</i>	<i>Mandantes absueltos</i>	<i>Ejecutores condenados</i>	<i>Ejecutores absueltos</i>
1 162	1 546	88	20	8	69	50

Fuente: Sector de documentación de la CPT (abril de 2010) citado en IPEA (2011:238).

En la frontera entre la violencia y la explotación del trabajador –dado que se trata al mismo tiempo de una violación de los derechos humanos y de una gigantesca fuente de ganancias– se registraron 2 732 casos de trabajo esclavo en Brasil entre 1985 y 2011. Ese número creció significativamente en los últimos años, superando siempre los 200 casos anuales después de 2005 cuando se intensificó la fiscalización. Entre 2008 y septiembre de 2010, por ejemplo, las operaciones de fiscalización del Ministerio del Trabajo dieron como resultado la liberación de más de 10 000 trabajadores, de los cuales casi 50% estaban en establecimientos localizados en la frontera agrícola en el norte y en el centro-oeste. El sudeste, vitrina del agronegocio “moderno”, registró en 2009

casi 30% de los casos de trabajo esclavo, con lo cual superaba a todas las regiones. El número de casos en el sudeste (IPEA, 2011:240) se localizaron en el sector azucarero-alcoholero, es decir, en el monocultivo de caña de azúcar fuertemente financiado por el Estado.

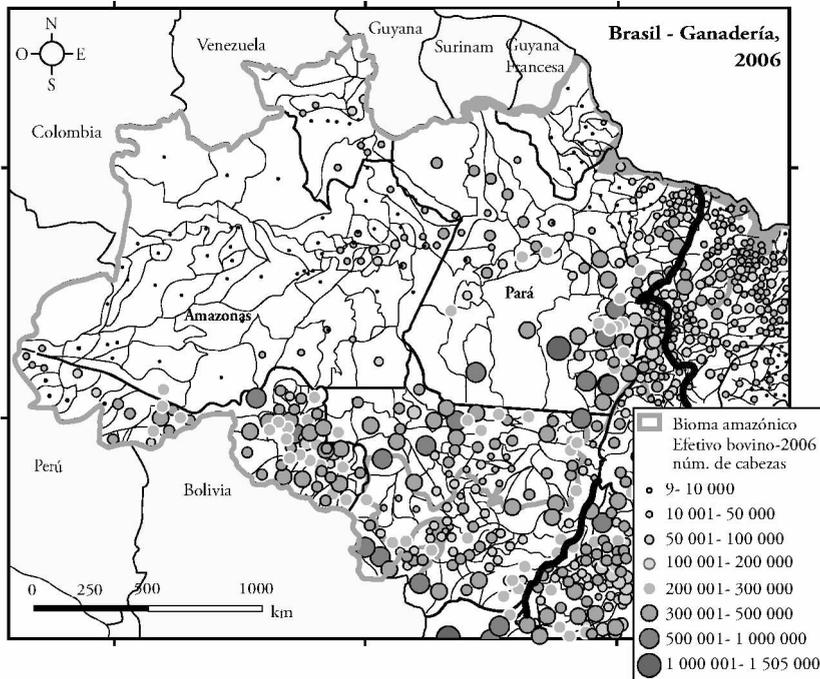
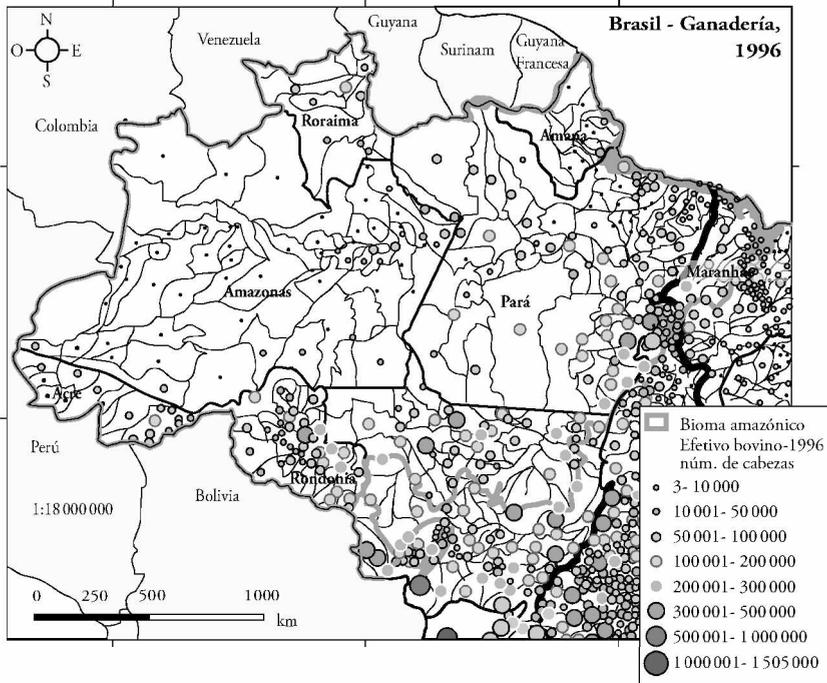
Otro triste registro es que, en los últimos años, Brasil se transformó en el mayor consumidor mundial de agrotóxicos con un consumo medio de 5.2 litros por habitante/año, superando a Estados Unidos desde 2008, y concentró 84% de las ventas de toda América Latina (IPEA, 2011:250). Los datos más recientes muestran que, entre 2000 y 2012, las ventas de agrotóxicos en el mundo crecieron 96.7%, mientras que en Brasil fue de 189.6% (Campaña Nacional contra el uso de agrotóxicos e pela vida, 2012).

Como el área plantada en el país se mantuvo prácticamente estable, lo que se observa es una brutal intensificación del consumo de agrotóxicos, asociado al crecimiento de los cultivos de exportación, que son los que más los consumen. Según datos de SINDAG, la soya fue responsable de 44.1% del uso de agrotóxicos en Brasil, seguida por el algodón (10.6%), la caña de azúcar (9.6%) y el maíz (9.3%) (Campaña Nacional contra el uso de agrotóxicos e pela vida, 2012). Por otro lado, la producción de alimentos (como frutas y hortalizas) también registró índices alarmantes de contaminación debido a la utilización de veneno en intensidad (no en cantidad) superior a la del cultivo de soya (IPEA, 2011:251).

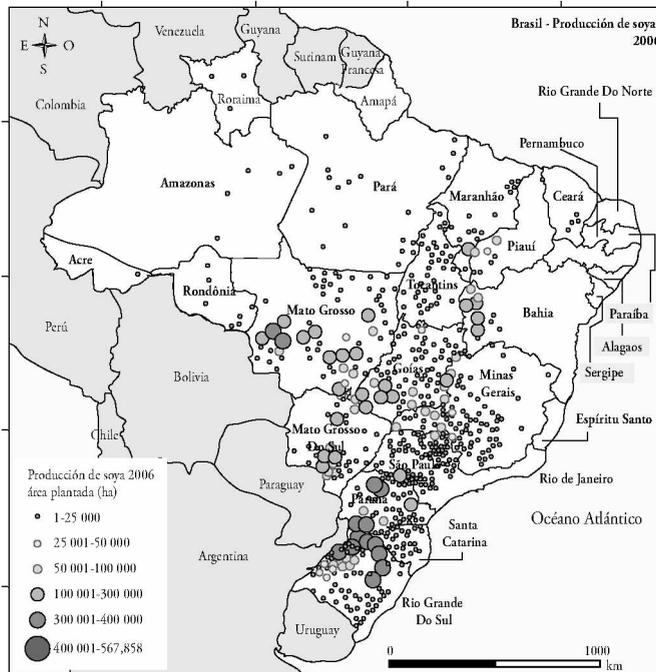
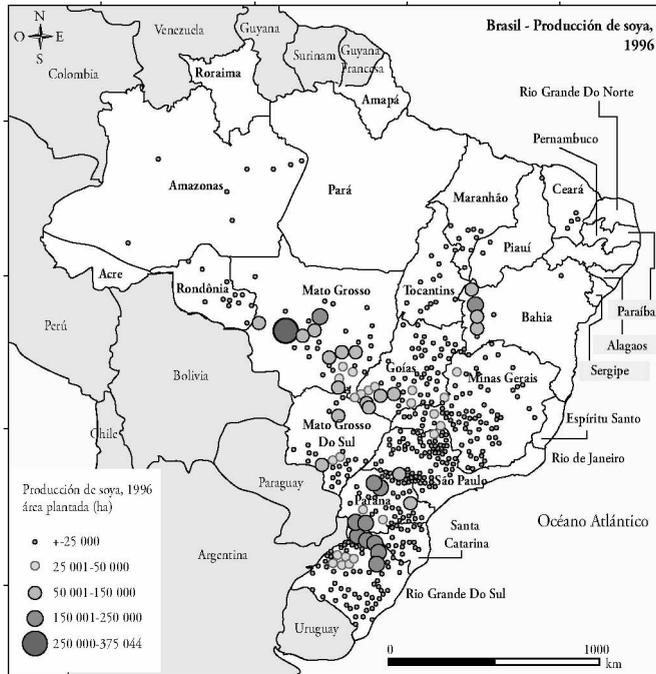
El creciente envenenamiento de las tierras, el agua, la fauna, la flora y los alimentos elevó los casos de intoxicación con agrotóxicos. Entre 1999 y 2007, se notificaron casi 52 000 casos (IPEA, 2011:252). Más grave aún, entre 2000 y 2009 se registraron en el país 2 052 muertes por esa causa (Abrasco, 2012).

Otra dimensión del proceso de devastación ambiental es la deforestación causada por la expansión de la frontera agrícola. Datos del Laboratorio de Procesamiento de Imágenes y Geoprocusamiento (LAPIG) de la Universidad Federal de Goiás indican que el ritmo anual de deforestación del Cerrado podría elevar de 39 a 47% devastado de la biomasa hasta 1950. La investigación demuestra, también, que la destrucción del Cerrado coloca en situación de riesgo la disponibilidad de recursos hídricos para el Pantanal y la Amazonia pues esos sistemas ecológicos están interrelacionados. Los mapas 2.4, 2.5, 2.6 y 2.7 indican la correlación que existe entre la expansión de la frontera agropecuaria brasileña y la deforestación creciente del Cerrado y la Amazonia.

Mapas 2.4 y 2.5. La expansión de la ganadería hacia la Amazonia



Mapas 2.6 y 2.7. La expansión de la soya hacia la Amazonia



Agroestrategias del capital al inicio del siglo XXI

Desde el comienzo de la década de 2000, las organizaciones representativas del agrogocio ejercían una fuerte presión política para ampliar el volumen de tierras para la expansión de la producción de *commodities* agropecuarias. Según Almeida (2010), las principales agroestrategias del capital que se llevan a cabo en el país son: 1) la redefinición de la Amazonia Legal,⁶² con la exclusión de los estados de Mato Grosso, Tocantins y Maranhão, para posibilitar la incorporación inmediata de 145 millones de hectáreas, en función de la reducción del área destinada a la preservación ambiental; 2) reducción de 80% a 50% del área de reserva legal de la Amazonia; 3) liberación de crédito público para quien practicó un delito ambiental; 4) privatización de tierras públicas de hasta 1 500 hectáreas sin licitación en la Amazonia; 5) reducción de 150 a 50 km de la faja fronteriza en la que está prohibido a los extranjeros comprar tierras, y 6) revocación del dispositivo constitucional que prevé la titulación de las tierras a los quilombos aún subsistentes.

Además de eso, en el ámbito del Congreso Nacional, un informe reciente del IPEA (2011) mostró que diversas iniciativas de representantes del agrogocio han intentado bloquear o hacer retroceder las políticas de reforma agraria, ambientales y de tierras indígenas.

Con respecto a la reforma agraria, tres iniciativas apuntan en la misma dirección: *a)* simplemente eliminar los índices de productividad agropecuaria que califican a una propiedad como improductiva y, por lo tanto, pasible de expropiación con fines de reforma agraria;⁶³ *b)* transferir del Ejecutivo al Legislativo la competencia para actualizar los índices de productividad y promover la expropiación con fines de reforma agraria,⁶⁴ y *c)* eliminar el Grado de Utilización de la Tierra (GUT), uno de los parámetros técnicos que sirve para medir la productividad de los inmuebles rurales, empleando con ese fin sólo el Grado de Eficiencia de la Explotación (GEE), el cual mide la eficiencia del área plantada sin considerar cuánto representa en el total de la propiedad.⁶⁵

Con relación a las tierras indígenas, la principal iniciativa consiste en proponer la transferencia desde la Unión hacia los estados de la competencia para reconocer los derechos territoriales y delimitar áreas indígenas.

⁶² La Amazonia Legal es un área que corresponde a 59% del territorio brasileño y abarca ocho estados (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima y Tocantins) y parte del estado de Maranhão, lo que arroja un total de cinco millones de kilómetros cuadrados. En ella residía 56% de la población indígena brasileña en 2005 (cerca de 250 000 personas y 80 etnias).

⁶³ Proyecto de Ley núm. 6.237/2009.

⁶⁴ Proyecto de Ley núm. 5.887/2009.

⁶⁵ Proyecto de Ley del Senado núm. 202/2005.

En lo referente a la política ambiental, la principal iniciativa consiste en la flexibilización de la legislación vigente, que se oponga a los que defienden la regulación pública y la función socioambiental de la tierra, y a los que defienden el derecho absoluto de la propiedad privada y los intereses en la mercantilización de la naturaleza. Los enfrentamientos se concentraron en torno a la aprobación del nuevo Código Forestal. La movilización de los representantes del agronegocio tuvo una relación directa con la Resolución 3.545/2008 del Banco Central que, de acuerdo con la Ley de Delitos Ambientales, estableció limitaciones en el acceso al crédito público para los propietarios que no cumplieren la legislación en lo que se refiere al mantenimiento y la recuperación de la Reserva Legal y de las Áreas de Preservación Permanente. Ante la amenaza de no acceder más a los recursos públicos y de pagar los costos de la recomposición de las áreas ya deforestadas, los ruralistas iniciaron una campaña no sólo para modificar el Código, sino también para construir una nueva legislación ambiental que disminuyese sus obligaciones y fuese más “funcional” para sus intereses corporativos. ¿Cuál era su agenda? Primero, amnistía a los propietarios rurales que habían violado la legislación ambiental; segundo, reducción de las áreas que deben ser obligatoriamente preservadas en cualquier inmueble rural (la llamada Reserva Legal), y tercero, expansión de la frontera agropecuaria mediante la apertura de áreas donde legalmente eso era imposible. Los enfrentamientos sobre esta cuestión serán decisivos en los próximos años.

De este modo, podemos observar que las geoestrategias del capital buscan ampliar la oferta de tierras a su disposición, en un momento en que el mercado agrícola vive una fase de intensa actividad derivada inclusive del creciente interés de grupos extranjeros por comprar tierras en Brasil. Para eso es preciso reducir o incluso eliminar la regulación del Estado –ya bastante frágil– sobre las tierras rurales, tales como las áreas de preservación ambiental, las tierras indígenas, quilombolas, de asentamientos rurales y de uso común.

Ante este panorama las principales organizaciones del mundo del trabajo rural han tratado de superar sus diferencias para construir una agenda común contra los adversarios también comunes. En este sentido, en febrero de 2012, deliberaron construir un proceso de lucha unificado en defensa de la reforma agraria, de los derechos territoriales y de la producción de alimentos saludables. Por su importancia a continuación publicamos íntegramente su declaración.

Manifiesto de las organizaciones sociales del campo

Considerando:

- 1) La profundización del capitalismo dependiente en el medio rural, basado en la expansión del agronegocio, tiene impactos negativos en la vida de los pueblos del campo, de los bosques y de las aguas, impidiendo el cumplimiento de la función socioambiental de la tierra y la realización de la reforma agraria, promoviendo la exclusión y la violencia, impactando negativamente también en las ciudades, agravando la dependencia del exterior y la degradación de los recursos naturales.
- 2) Brasil vive un proceso de reprimarización de su economía, basada en la producción y exportación de *commodities* agrícolas y no agrícolas (minerales), que es incapaz de financiar y promover un desarrollo sostenible y solidario, y de satisfacer la necesidad del pueblo brasileño.
- 3) El agronegocio representa un pacto de poder de las clases sociales hegemónicas, con fuerte apoyo del Estado brasileño, basado en la financiación y en la acumulación de capital, en la mercantilización de los bienes de la naturaleza, generando concentración y extranjerización de la tierra, contaminando los alimentos con agrotóxicos, destrucción ambiental, exclusión y violencia en el campo y la criminalización de los movimientos, sus direcciones y de las luchas sociales.
- 4) La crisis actual es endémica y planetaria y, en situaciones de crisis, el capital busca salidas clásicas que afectan aún más a los trabajadores y trabajadoras mediante el aumento de la explotación de la fuerza de trabajo (inclusive con trabajo esclavo), superexplotación y concentración de los bienes y recursos naturales (reprimarización), flexibilización de los derechos e inversión en tecnología excluyente y depredadora.
- 5) En la actual situación de crisis, Brasil, como país rico en tierra, agua, bienes naturales y biodiversidad, atrae el capital especulativo y agroexportador, acentuando los impactos negativos sobre los territorios y las poblaciones indígenas, quilombolas y comunidades tradicionales y campesinas. De manera externa, Brasil puede llegar a convertirse en una palanca del proyecto neocolonizador, expandiendo ese modelo a otros países, especialmente en América Latina y África.
- 6) El pensamiento neodesarrollista centrado en la producción de ganancias, defendido por la derecha y por sectores de la izquierda, excluye y trata como obstáculo a los pueblos indígenas, quilombolas y campesinos. La opción del gobierno brasileño por un proyecto neodesarrollista centrado en grandes proyectos y en la exportación de *commodities*, agrava la situación de exclusión y de violencia. Por consiguiente, no atiende a las exigencias estructurales y no coloca la reforma agraria en el centro de

la agenda política, generando una fuerte insatisfacción de las organizaciones sociales rurales, a pesar de los pequeños avances en cuestiones periféricas.

Estas son las razones centrales que llevaron a las organizaciones sociales del campo a unirse en un articulado proyecto nacional de lucha. Aunque reconocen la diversidad política, ellas comprenden la importancia de la construcción de la unidad, hecha sobre la base de la sabiduría, de la madurez y del respeto por las diferencias, buscando conquistas concretas para los pueblos del campo, de los bosques y de las aguas.

En este sentido, nosotras, organizaciones rurales, lucharemos por un desarrollo con sostenibilidad y enfocado en la soberanía alimentaria y territorial, a partir de cuatro ejes centrales:

- a) Reforma agraria amplia y de calidad, garantía de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, quilombolas y comunidades tradicionales, tierra como medio de vida y de afirmación de la identidad sociocultural de los pueblos, combate a la ex-tranjerización de las tierras y establecimiento de un límite de propiedad de tierra en Brasil.
- b) Desarrollo rural con distribución del rendimiento y de la riqueza y fin de las desigualdades.
- c) Producción y acceso a alimentos saludables y conservación ambiental, estableciendo procesos que aseguren la transición agroecológica.
- d) Garantía de ampliación de los derechos sociales y culturales que permitan calidad de vida, inclusive la sucesión rural y la permanencia de la juventud en el campo.

Brasilia, 28 de febrero de 2012

APIB, Asociación de Pueblos Indígenas de Brasil; Cáritas Brasileña; CIMI, Consejo Indigenista Misionero; CPT, Comisión Pastoral de la Tierra; Contag, Confederación Nacional de Trabajadores en la Agricultura; FETRAF, Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura Familiar; MAB, Movimiento de los Afectados por Represas; MCP, Movimiento Campesino Popular; MMC, Movimiento de las Mujeres Campesinas; MPA, Movimiento de los Pequeños Agricultores; MST, Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra; Vía Campesina Brasil.

Conclusiones

A pesar de los aumentos de productividad en ramas intensivas de la producción agrícola en los últimos 50 años, el modelo agropecuario brasileño se sustentó históricamente y se extendió por medio de la apropiación extensiva de nuevas áreas. Se trata de un modelo dependiente de la oferta elástica de tierras, que exige el mantenimiento de una reserva de tierras ociosas y no explotadas sin cualquier restricción para su uso. La modernización conservadora de la agricultura, en vez de atenuarlo, agravó ese rasgo estructural. Además, durante la década de 2000, esa “acumulación primitiva permanente” fue reforzada por el crecimiento de la minería controlada por las grandes corporaciones. De ahí se desprende la oposición intransigente a la reforma agraria, la presión para flexibilizar las leyes ambientales y el rechazo de cualquier mecanismo de control social sobre el derecho de propiedad. Igualmente, de ahí proviene la criminalización de los movimientos sociales por los grandes medios de comunicación y por el Estado brasileño.

La concentración de la propiedad de la tierra sigue desempeñando un papel fundamental en la producción y reproducción de la injusticia y de la desigualdad de poder, ingresos y riqueza en el país. Lejos de la imagen de “eficiencia” que las entidades representativas patronales tratan de difundir, esa concentración se ha basado en la explotación intensa de los trabajadores, en la devastación ambiental y en la violencia contra campesinos, indígenas y quilombolas, con el patrocinio directo e indirecto del Estado. Esos rasgos son estructurales del modelo agrario dominante, no excepciones.

A pesar del intenso activismo de las organizaciones sociales del mundo del trabajo rural, el agronegocio se afirmó como fuerza principal en el diseño de las relaciones en el agro brasileño gracias a su peso en la economía, en la política y en el Estado. Esa afirmación dio como resultado la creciente desnacionalización y primarización de la economía brasileña. Comandada por grandes empresas y cada vez más subordinada a los imperativos del mercado financiero internacional, la dinámica productiva dominante en el sector agropecuario dio como resultado una creciente inseguridad alimentaria y el envenenamiento de tierras, aguas y alimentos. Resulta inconcebible disociar la cuestión agraria de la alimentaria y ambiental.

Definitivamente, la cuestión agraria existente en Brasil no es la del capital, ya que el capitalismo se desarrolló sin reformar la estructura agraria. Esto quiere decir que la cuestión agraria existente en el país se refiere al mundo del trabajo. En ese sentido, la reforma agraria no es una bandera anacrónica; por el contrario, se trata de una exigencia de nuestro tiempo, no sólo por los efectos redistributivos que puede generar sino también por sus implicaciones ambientales y alimentarias. Por otro lado, la reforma agraria nunca fue y jamás será una panacea para los problemas del campo y de las ciudades. En

sociedades marcadas por un alto grado de concentración de la propiedad de la tierra, la reforma agraria constituye una condición para la construcción de una sociedad más democrática e igualitaria, pero no es suficiente, por sí misma, para alcanzar tales fines, como muestra la experiencia histórica internacional.

Bibliografía

- Abrasco (2012), *Dossiê Abrasco – Um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na Saúde*, Abrasco, Río de Janeiro.
- Aiyar, Swaminathan *et al.* (1995), *Market-Assisted Land Reform: A New Solution to Old Problems*, World Bank, Agriculture and Natural Resources Department, AGR Dissemination Notes, núm. 4, Washington.
- Alentejano, Paulo Roberto R. (2004), “Uma breve análise a partir dos dados sobre ocupações e acampamentos”, *Conflitos no Campo – Brasil – 2003*, CPT-Nacional.
- Almeida, Alfredo Wagner B. de (2010), “Agroestratégias e desterritorialização: direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas dos agronegócios”, en Alfredo Wagner B. de Almeida *et al.*, *Capitalismo globalizado e recursos naturais*, Lamparina, Río de Janeiro, pp. 101-144.
- Banco Mundial (1997), *Project Appraisal Document to Brazil for Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project*, Report núm. 16342-BR, Washington.
- Barraclough, Solon (1968), *Notas sobre tenencia de la tierra en América Latina*, ICIRA / FAO, Santiago de Chile.
- Batista, Jr., Paulo Nogueira (1996), “O plano real à luz da experiência mexicana e argentina”, *Estudos Avanzados*, vol. 10, núm. 28, pp. 127-197.
- Binswanger, Hans y Johan van Zyl (1996), “Market Assisted Rural Land Reform: How Will it Work?”, en Johan van Zyl *et al.* (eds.), *Agricultural Land Reform in South Africa: Policies, Markets and Mechanisms*, Oxford University Press, Nueva York.
- Borras, Jr., Saturnino M. *et al.* (2012), “Land Grabbing in Latin America and the Caribbean”, *Journal of Peasant Studies*, vol. 39, núms. 3-4, pp. 845-872.
- Bruno, Regina (1997), *Senhores da terra, senhores da guerra*, Forense / Edur, Río de Janeiro.
- ____ *et al.* (2008), *Um Brasil ambivalente: agronegócio, ruralismo e relações de poder*, Mauad / Edur, Río de Janeiro.
- Burki, Shahid y Guillermo Perry (1997), *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, World Bank, Washington.
- Caldart, Roseli (2000), *Pedagogia do Movimento Sem Terra*, Vozes, Petrópolis.

- Camargo, Aspásia (1981), “A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-64)”, en Boris Fausto (coord.), *História geral da civilização brasileira. O Brasil republicano*, vol. 3, Difel, São Paulo.
- Campanha Nacional contra o uso de agrotóxicos e pela vida (2012), *Situação do mercado de agrotóxicos no mundo e no Brasil*, São Paulo.
- Carneiro, Ana y Maria Cioccarri (2010), *Retrato da repressão política no campo. Brasil (1962-1985). Camponeses torturados, mortos e desaparecidos*, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasília.
- Carter, Miguel (coord.) (2010), *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil*, UNESP, São Paulo.
- Carta Capital* (2011), “Extrema-unção”, edición 657, agosto.
- Carvalho Filho, José Juliano de (2001), “Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a Nova Reforma Agrária”, en Sérgio Leite (coord.), *Políticas públicas e agricultura no Brasil*, EDUEFRGS, Porto Alegre.
- ____ (2007), “O governo Lula e o esvaziamento da reforma agrária”, *Reforma Agrária*, ABRA, vol. 34, núm. 2, julio-diciembre, pp. 95-102.
- CPT (Comisión Pastoral de la Tierra) (2012), *Conflitos no Campo Brasil*, CPT / Expressão Popular, Goiânia / São Paulo.
- Da Silva, Luis Inácio Lula y José Graziano da Silva (1996), “Velha desculpa contra a reforma agrária”, *Folha de São Paulo*, 2 de junio, p. 1-3.
- Deininger, Klaus (2000), “Fazendo a reforma agrária negociada funcionar: experiência inicial da Colômbia, Brasil e África do Sul”, en Pedro Sisnando Leite (coord.), *Reforma agrária e desenvolvimento sustentável*, Ministério do Desenvolvimento Agrário / NEAD, Brasília, pp. 213-237.
- Delgado, Guilherme (1985), *Capital financeiro e agricultura no Brasil (1965-1985)*, Unicamp, São Paulo.
- ____ (2010), “A questão agrária e o agronegócio no Brasil”, en Miguel Carter (coord.), *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil*, UNESP, São Paulo.
- ____ y José Celso Cardoso, Jr. (2000), *A universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90*, IPEA, Brasília.
- Delgado, Nelson G. (2009), *Papel e lugar do rural no desenvolvimento nacional*, IICA / Ministério do Desenvolvimento Agrário, Rio de Janeiro.
- D’Incao, Maria da Conceição (1990), “O governo de transição: entre o velho e o novo projeto político agrícola de reforma agrária”, *Lua Nova*, núm. 20, pp. 89-120.
- Dreifuss, René (1989), *O jogo da direita na Nova República*, Vozes, Petrópolis.
- Escobar, Arturo (1996), *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*, Norma, Bogotá.

- ETC Group (2011), *Quién controlará la economía verde?*, [http://www.etcgroup.org].
- Fachin, Luiz Edson (1985), “O Direito e o avesso na reforma agrária da Nova República”, *Reforma Fespi*, vol. 3, núm. 6, pp. 61-70.
- ____ (1993), “Depois da Lei Agrária: o que muda no campo brasileiro?”, *Democracia na terra*, núm. 10.
- Favareto, Arilson (2006), “Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, núm. 62, pp. 27-44.
- Fernandes, Bernardo M. (2000), *A formação do MST no Brasil*, Vozes, Petrópolis.
- Fernandes, Florestan (1985), *Nova República?*, Zahar, Rio de Janeiro.
- Ferrante, Vera L. B. (1994), “Os herdeiros da modernização: grilhões e lutas dos bóias-frias”, *São Paulo em Perspectiva*, vol. 8, núm. 3, pp. 93-104.
- Ferreira, Brancolina *et al.* (2009), “Constituição vinte anos: caminhos e descaminhos da reforma agrária – embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas)”, *Acompanhamento e Análise de Políticas Sociais* (IPEA), vol. 2, núm. 17, pp. 155-223.
- Filgueiras, Luiz y Reinaldo Gonçalves (2007), *A economia política do governo Lula*, Contraponto, Rio de Janeiro.
- França, Caio y Gerd Spavorek (coord.) (2005), *Assentamentos em debate*, NEAD, Brasília.
- Garcia, Jr., Afrânio y Moacir Palmeira (2001), “Transformação agrária”, en Ignacy Sachs *et al.* (coords.), *Brasil: um século de transformações*, Companhia das Letras, São Paulo.
- Gomes da Silva, José (1971), *A reforma agrária no Brasil*, Zahar, Rio de Janeiro.
- ____ (1987), *Caindo por terra: crises da reforma agrária na Nova República*, Busca Vida, São Paulo.
- ____ (1989), *Buraco negro: a reforma agrária na Constituinte*, Paz e Terra, São Paulo.
- ____ (1996), *A reforma agrária na virada do milênio*, ABRA, Campinas.
- Gonçalves Neto, Wenceslau (1997), *Estado e agricultura no Brasil*, Hucitec, São Paulo.
- Görge, Sérgio y João Pedro Stédile (1991), *Assentamentos: a resposta econômica da reforma agrária*, Vozes, Petrópolis.
- Graziano da Silva, José (1982), *A modernização dolorosa*, Zahar, Rio de Janeiro.
- ____ (1985a), “Reforma agrária, já?”, *Reforma Agrária*, ABRA, núm. 02.
- ____ (1985b), *Para entender o Plano Nacional de Reforma Agrária*, Brasiliense, São Paulo.
- Grynszpan, Mario (2002), “Da barbárie à terra prometida: o campo e as lutas sociais na história da República”, en Ângela de Castro Gomes *et al.* (coords.), *A república no Brasil*, Nova Fronteira, Rio de Janeiro.
- Grzybowski, Cândido (1987), *Caminhos e descaminhos dos movimentos sociais do campo*, Vozes, Petrópolis.
- Ianni, Octavio (1979a), *Colonização e contra-reforma agrária na Amazônia*, Vozes, Petrópolis.

- ____ (1979b), *Ditadura e agricultura*, Civilização Brasileira, Río de Janeiro.
- ____ (1984), *Origens agrárias do Estado Brasileiro*, Brasiliense, São Paulo.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística) (2006). *Censo Agropecuário*.
- IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada) (2010), “Desenvolvimento rural”, *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, núm. 18.
- ____ (2011), “Desenvolvimento rural”, *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, núm. 19.
- Kay, Cristóbal (2002), *Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina*, Colóquio de Geografía Rural, Lérida.
- Lancaster, Carol (2007), *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, University of Chicago Press, Chicago / London.
- Latham, Michael (2000), *Modernization As Ideology: American Social Science and “Nation Building” in the Kennedy Era*, University of Carolina Press, Chapel Hill / Londres.
- Leite, Sérgio (2001), “Padrão de financiamento, setor público e agricultura no Brasil”, en Sérgio Leite (coord.) *Políticas públicas e agricultura no Brasil*, UFRGS, Porto Alegre.
- ____ et al. (2004), *Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*, UNESP, São Paulo.
- ____ y Rodrigo Ávila (2007), *Um futuro para o campo*, Vieira & Lent, Río de Janeiro.
- Mantega, Guido (1984), *Economia política brasileira*, Polis / Vozes, São Paulo / Petrópolis.
- Martins, José de Souza (1981), *Os camponeses e a política no Brasil*, Vozes, Petrópolis.
- ____ (1984), *A militarização da questão agrária no Brasil*, Vozes, Petrópolis.
- ____ (1986), *A reforma agrária e os limites da democracia na “Nova República”*, Hucitec, São Paulo.
- Medeiros, Leonilde S. de (1983), *A questão da reforma agrária no Brasil (1955-1964)*, tesis presentada en el Programa de posgraduados de la maestría en sociología, Universidad de São Paulo, São Paulo.
- ____ (1989), *História dos movimentos sociais no Campo*, FASE, Río de Janeiro.
- ____ (1994), *Reforma agrária: problemas, controvérsias e questões*, núm. 1, Cadernos RIAD, Río de Janeiro.
- ____ (1999), *Reforma agrária: instâncias, conflitos e atores. O papel dos trabalhadores rurais*, CPDA-UFRRJ, relatório de pesquisa, Río de Janeiro.
- ____ (2001), “Sem terra, assentados, agricultores familiares: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros”, en Norma Giarraca (coord.), *¿Una nueva ruralidad en America Latina?*, Clacso, Buenos Aires, pp. 301-382.
- ____ (2002), *Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil*, CPDA / UFRRJ / UNRISD, Río de Janeiro.

- ____ (2010), “Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoria política”, en Mabel Manzanal y Guillermo Neiman (coords.), *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Ciccus, Buenos Aires, pp. 131-152.
- ____ *et al.* (1994), *Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar*, UNESP, São Paulo.
- ____ y Sérgio Leite (coords.) (1999), *A formação dos assentamentos rurais no Brasil*, UFRGS, Porto Alegre.
- ____ y Sérgio Leite (2004), “Marchas e contra-marchas na política agrária no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)”, en INESC (coord.), *A era FHC e o governo Lula: transição?*, INESC, Brasília.
- Mendonça, Sonia (2011), *O patronato rural no Brasil recente*, UFRJ, Río de Janeiro.
- MEPF (1997), *Diretrizes do processo de descentralização da reforma agrária*, Brasília.
- ____ (1998), *Mudanças legais que melhoraram e apressaram as ações da reforma agrária*, Brasília.
- ____ (1999a), *Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural*, Brasília.
- ____ (1999b), *A nova reforma agrária*, Brasília.
- Neves, Delma Pessanha (2001), “Agricultura familiar: quantos ancoradouros!”, en Bernardo M. Fernandes *et al.* (coords.), *Geografia agrária: teoria e poder*, Expressão Popular, São Paulo.
- Novaes, Regina (1991), “Continuidades e rupturas no sindicalismo rural”, en Armando Boito, Jr. (coord.), *O sindicalismo brasileiro nos anos 80*, Paz e Terra, São Paulo, pp. 171-196.
- Oliveira, Ariovaldo U. (2007), “O agrobandidismo e a reforma agrária no Pará”, [<http://www.radioagencianp.com.br>].
- Palmeira, Moacir (1985), “A diversidade da luta no campo: luta camponesa e diferenciação do campesinato”, en Vanilda Paiva (coord.), *Igreja e questão agrária*, Loyola, São Paulo.
- ____ (1994), “Burocracia, política e reforma agrária”, en Leonilde S. de Medeiros *et al.* (coords.), *Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar*, São Paulo, UNESP.
- ____ y Sérgio Leite (1997), *Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas: reflexões sobre a questão agrária*, Debates CPDA, núm. 1, Río de Janeiro.
- Passarinho, Paulo *et al.* (2010), *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico (2003-2010)*, Garamond, Río de Janeiro.
- Paula, João Antônio de (coord.) (2005), *Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula*, Belo Horizonte, Autêntica.
- Paulani, Leda (2008), *Brasil delivery*, São Paulo, Boitempo.

- Pereira, João Márcio Mendes (2007), “The World Bank’s ‘Market-Assisted Land Reform’ as Political Issue: Evidence from Brazil (1997-2006)”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 82, april, pp. 21-49.
- ____ (2010a), *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro*, Civilização Brasileira, Río de Janeiro.
- ____ (2010b), *A política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial: fundamentos, objetivos, contradições e perspectivas*, Hucitec, São Paulo.
- ____ (2012a), “Evaluation of *Cédula da Terra* project (1997-2002)”, *Estudos Avançados*, vol. 26, núm. 75, pp. 111-136.
- ____ y Sérgio Sauer (2012b), “A ‘reforma agrária assistida pelo mercado’ do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados”, *Sociedade e Estado*, vol. 26, núm. 3, pp. 587-612.
- Picolotto, Everton L. (2011), *As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política*, tesis de doctorado, CPDA-UFRRJ, Río de Janeiro.
- Sabbato, Alberto Di (2008), *A intervenção no mercado de terras rurais no Brasil: um estudo sobre o crédito fundiário e o imposto territorial rural no periodo 1997-2002*, tesis de doctorado, CPDA-UFRRJ, Río de Janeiro.
- Sampaio, Plínio de Arruda (1980), *Capital estrangeiro e agricultura no Brasil*, Vozes, Petrópolis.
- Santos, Clarice Aparecida dos (2012), “Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea)”, en Roseli Caldart *et al.* (coords.), *Dicionário da Educação do Campo*, Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio / Expressão Popular, Río de Janeiro / São Paulo, pp. 629-637.
- Sauer, Sérgio (2010), “Dinheiro público para o agronegócio”, *Le Monde Diplomatique Brasil*, núm. 33, abril, pp. 8-9.
- Sauer, Sérgio y João Márcio M. Pereira (coords.) (2006), *Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*, Expressão Popular, São Paulo.
- Sauer, Sérgio y Luciano Wolff (2001), “O Painel de Inspeção e o caso do *Cédula da Terra*”, en Flávia Barros (coord.), *Banco Mundial, participação, transparência e responsabilização: a experiência brasileira com o Painel de Inspeção*, Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, Brasília.
- Stédile, João Pedro (coord.) (2005a), *A questão agrária no Brasil – O debate na esquerda: 1960-1980*, Expressão Popular, São Paulo.
- ____ (2005b), *A questão agrária no Brasil – O debate tradicional: 1500-1960*, Expressão Popular, São Paulo.
- Stédile, João Pedro y Bernardo M. Fernandes (1999), *Brava gente: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil*, Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo.

- Tavares, Ricardo (1989), *Reforma e contra-reforma na transição política – Brasil (1979-1988)*, IUPERJ (Série Estudos, núm. 70), Río de Janeiro.
- Teófilo, Edson (2003), “Brasil: nuevos paradigmas de la reforma agraria”, en Pedro Tejo (coord.), *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta*, vol. 1, Nações Unidas / CEPAL / GTZ, Santiago de Chile.
- Veiga, José Eli (1990), *A reforma agrária que virou suco*, Vozes, Petrópolis.
- Vía Campesina (2002), *Histórico, natureza, linhas políticas internacionais e projeto para a agricultura brasileira*, Vía Campesina, São Paulo.

3. El caso de Chile

SERGIO GÓMEZ ECHENIQUE

A la memoria del amigo y maestro Rafael Baraona, el *Rafa*

Antecedentes

PARA ANALIZAR EL PERIODO de los últimos 30 años (1982-2012) sobre el desarrollo de la agricultura chilena, necesariamente se debe considerar un lapso más amplio, que abarque al menos el último medio siglo. Para realizar este análisis desde una perspectiva sociológica, se destacan los modelos que han predominado en el periodo, en particular, las situaciones de continuidad y los cambios que se observan en los aspectos fundamentales de la estructura rural, en sus principales actores sociales y de sus organizaciones más representativas.

Cuando se alude a los modelos, se hace referencia a la arquitectura básica del sistema productivo rural y el destino de los bienes generados en ellos, al margen de las especificidades que marcan en su aplicación las diferentes coaliciones de gobierno que han encabezado la conducción del Estado.

Entonces, para realizar este análisis desde una perspectiva sociológica, se destacan los siguientes elementos: *a)* los modelos que han predominado en un periodo dado, se destacan las situaciones de continuidad y los cambios en los aspectos fundamentales de la estructura rural; *b)* los actores sociales donde sobresalen el gobierno, los empresarios, los trabajadores asalariados y los sectores ligados a la agricultura familiar campesina; y *c)* las organizaciones representativas que corresponden a aquéllas que agrupan y expresan los intereses de estos actores sociales.

Por ello, es necesario considerar el periodo de los últimos 50 años para establecer una clara diferencia entre los dos grandes modelos que se intentó implementar en un primer periodo, y el que efectivamente se logró establecer en el segundo: *1)* el de la re-

forma agraria y el de la liquidación del latifundio en el país (1964-1973); y 2) el de la profundización del desarrollo del capitalismo en el campo (1973-2012).

Resulta conveniente hacer esta amplia referencia en la medida en que el segundo modelo no es comprensible sin tomar en cuenta el periodo en que ocurre la fase final del latifundio. Para ello, se deben considerar tanto los antecedentes que lo caracterizan como la percepción que sobre él tienen los principales actores.

Como punto de partida, debo señalar que el argumento central de este trabajo es que existe una continuidad básica en la profundización del desarrollo del capitalismo en el campo, tras el periodo de liquidación del latifundio y el reacomodo después del golpe de Estado.

Años 1964-1973. Cambios radicales: conflictos sociales en el campo y reforma agraria

Un conjunto de hechos que ocurrieron durante este decenio son claves para entender los hechos y procesos que se analizan más adelante.

Para comprender este primer periodo, correspondiente a los gobiernos de los presidentes Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende, se hará referencia a los factores que precipitan y provocan la quiebra de la estructura agraria tradicional, y se reseñan los elementos que actúan como detonantes para la emergencia de las movilizaciones sociales en el campo, la realización de una profunda reforma agraria, y el fin de la hacienda en todas sus versiones, sea como latifundio tradicional o como empresa modernizada.

El factor estructural que sirve como marco de fondo a estos cambios es el deterioro de un número importante de grandes propiedades y su transformación en latifundios económicamente ineficientes y socialmente injustos, durante el periodo del modelo de desarrollo conocido como de “sustitución de importaciones” o de “crecimiento hacia adentro”. En cambio, sólo una parte de estas grandes propiedades, pudieron transformarse en empresas agrícolas modernizadas.

En este contexto, a comienzos de la década de 1960 ocurren varios hechos que crean las condiciones para que estos procesos se puedan realizar. Uno, sin duda de mayor importancia, es la consecuencia de la reforma a la Ley Electoral (1958), por medio de la cual por primera vez se asegura la libertad electoral, hecho de gran importancia en el medio rural, donde hasta entonces predominaba el cohecho, ejercido por los sectores tradicionales ligados a la hacienda. Esto llevó a una situación en la que el voto rural pasó a ser disputable por parte de sectores políticos progresistas. Así las cosas, durante la campaña para elegir Presidente de la República en 1964, cuando los contendientes eran

Salvador Allende y Eduardo Frei Montalva, el medio rural tuvo un papel protagónico; así, la necesidad de realizar una reforma agraria se convirtió en una bandera de lucha compartida por un amplio espectro de la población.

En este contexto se deben resaltar hechos como los siguientes: *i)* la iniciativa del gobierno de Kennedy conocida en 1961 como la Alianza para el Progreso, tenía el fin de evitar que el resto de América Latina siguiera el ejemplo de la Revolución Cubana; *ii)* en 1962, la promulgación en Chile de una Ley de Reforma Agraria como respuesta a la Alianza; y *iii)* una clara y firme posición de la jerarquía de la Iglesia católica que denuncia la situación de abandono del medio rural, reivindica la necesidad de favorecer a los sectores más vulnerables del campo y, sobre todo, realiza efectivamente una reforma agraria en algunos predios pertenecientes a la Iglesia católica, que si bien fue limitada tuvo un fuerte impacto simbólico.

Este conjunto de hechos, crea el clima que posibilita la emergencia de las movilizaciones sociales en el campo y la realización de una profunda reforma agraria.

En efecto, se deben destacar dos procesos fundamentales que caracterizan este periodo: *1)* la masiva organización sindical de los asalariados agrícolas y su movilización, y *2)* la realización de una importante reforma agraria. Estos procesos se inician, de hecho, a comienzos del periodo y se formalizan en la Ley 16 625 sobre sindicalización campesina y en la Ley 16 640 sobre reforma agraria, ambas dictadas en 1967, durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva.

Movilización campesina¹

Como se ha planteado, el proceso de reforma fue antecedido por una activa movilización por parte de quienes serían sus beneficiarios. Esta organización fue promovida por partidos políticos, realizada directamente por ellos o a través de organismos del Estado y, con el correr del tiempo ella, se transformó en una relación de dependencia. Es importante considerar este hecho, pues tuvo una repercusión muy relevante tiempo después, sobre todo, cuando ocurre el golpe de estado el año 1973.

En cuanto a la organización campesina, se debe destacar la masiva constitución de sindicatos de asalariados agrícolas en el campo al amparo de la citada ley, pues ésta permitió el reconocimiento legal —algo nunca antes logrado— de la organización y posibilitó la actividad sindical a través de los mecanismos de negociación colectiva que ella establecía. Para tener una idea de cuál era la situación del movimiento campesino a fines del

¹ Véanse Loveman (1976) y Klein (1973).

gobierno de Allende, se puede señalar que existían 282 617 trabajadores sindicalizados, es decir, casi la totalidad de los asalariados organizados en sindicatos comunales que a su vez formaban federaciones provinciales y éstas confederaciones nacionales. Por otra parte, existían 308 cooperativas campesinas que agrupaban a 75 000 pequeños agricultores y minifundistas.

Sobre la actividad sindical, se debe señalar que la ley sindical establecía un mecanismo de financiamiento que aseguraba las bases materiales para que pudiera funcionar. Sobre los recursos generados a partir de la ley sindical campesina núm. 16 625 de 1967, cabe destacar que se estableció un eficiente mecanismo de financiamiento, donde cotizaban tanto los trabajadores como los empleadores, y se contó con recursos destinados específicamente para financiar las organizaciones, sus actividades, e incluso para realizar programas de formación de líderes. Para dar una idea de su magnitud, entre 1969 y 1972, la organización sindical en el campo tuvo acceso a la suma de 22.6 millones de dólares.

Además, se debe señalar la multiplicidad de formas de movilización que se desarrollaron mediante la presentación de pliegos petitorios, las huelgas legales e ilegales y la ocupación de predios. A continuación se presentan algunas características de esta organización.

En primer lugar, dada la polarización política de la época, las posiciones de las confederaciones —que también eran actores políticos— eran las siguientes. Las confederaciones Ranquil y Unidad Obrero Campesino vinculadas a los partidos políticos de la izquierda apoyaban el gobierno de la Unidad Popular; las confederaciones Triunfo Campesino y Libertad se situaban en la oposición junto al Partido Demócrata Cristiano; y la minoritaria Confederación Provincias Agrarias Unidas, se encontraba vinculada a los gremios empresariales agrícolas.

En segundo lugar, hasta 1973 la organización campesina mantuvo un crecimiento diferenciado, el cual fue mayor en la época en que las confederaciones tenían posiciones políticas afines con los diferentes gobiernos. Esto explica, por ejemplo, el fuerte crecimiento de las confederaciones Triunfo Campesino y Ranquil en los gobiernos de Frei y Allende, sucesivamente. Ésta es una expresión de la dependencia que tuvo la organización campesina con respecto a los partidos y por ende con los gobiernos, rasgo que se ha mantenido a lo largo de la historia.

En tercer lugar, en cuanto a la composición del tipo de afiliados, aun cuando la mayoría eran asalariados, existían aquéllos que pertenecían a otras actividades, asunto que se explica por la importancia que tenía el número de afiliados en la distribución del financiamiento. Con todo, a finales del gobierno de la Unidad Popular, se encontraban afiliados a sindicatos casi 100% de la base potencialmente organizable.

Finalmente, es necesario señalar que existían las organizaciones que agrupaban a los campesinos incorporados al proceso de reforma agraria, como lo eran las Federaciones Provinciales de Asentamientos, las Cooperativas Multiactivas Regionales y la Confederación Nacional de Asentamientos. Hubo intentos por agrupar a este conjunto de organizaciones en diferentes niveles territoriales: comunales, provinciales y nacional por medio de Consejos Campesinos, los cuales funcionarían en los diferentes niveles, pero en la práctica ellos no alcanzaron a cumplir el papel de coordinación y de unidad que se esperaba cumplieran.

La reforma agraria²

La ley de reforma agraria posibilitó el pago diferido de la tierra expropiada, para lo cual fue necesario realizar una reforma constitucional relativa al derecho de propiedad, y se crearon instituciones para llevarla a cabo: la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Además, se dejaba la posibilidad de que los propietarios que podían comprobar niveles de explotación eficientes conservaran parte del predio expropiado, considerado como una reserva.

El pago de las tierras era diferido, a 20 o 30 años, dependiendo las causales de expropiación, mientras que el pago de la infraestructura se hacía al contado. Se estableció un sistema de organización transitoria para la producción con el objeto de facilitar el entrenamiento de los campesinos. Fue una asociación de los campesinos con el gobierno, la cual dio origen a los asentamientos campesinos con una duración de tres a cinco años.

Durante la aplicación de la ley de reforma agraria, se expropiaron 5 809 propiedades agrícolas con 720 000 hectáreas de riego permanente y eventual (58% del total) y 1 370 000 hectáreas de secano arable (38% del total nacional). Durante el periodo 1965-1970 se afectaron 1 408 predios (23.4% de la tierra regada del país) y se benefició a 21 290 campesinos, todos asalariados permanentes de los predios que en su mayoría eran grandes latifundios mal explotados, ubicados en la zona central, y producto de la presión que ejerció la organización sindical. En el periodo 1970-1973, el proceso se masifica: se expropian 4 401 predios, correspondientes a 35.3% de la mejor tierra regada en función del tamaño; el proceso abarcó todo el país, con lo que se benefició a 39 869 familias. Se modificó la forma de organizar la producción de los predios expropiados, pero se mantuvo la estructura. Para ello, se estructuraron los Centros de Reforma Agra-

² Véanse Huerta (1989), Barraclough y Fernández (1974) y Bengoa (1983).

ria (Ceras) que pretendían superar todos y cada uno de los problemas que efectivamente tenían los asentamientos (agrupación de predios, empleo para todos los mayores de 16 años, etcétera). También se constituyen los Centros de Producción (Cepros), de propiedad estatal, que pretendían constituirse en un modelo de organización de la producción para toda la zona donde éstos se encontraban.

Sin embargo, al margen de las cuestiones formales y del nombre que tuviera la organización, comenzaron a detectarse problemas comunes referidos a la organización de la producción y la forma de remunerar a la fuerza de trabajo.

Ya a finales del gobierno de Allende se comenzó a aplicar, con amplia participación de los sectores involucrados y con bastante éxito, un sistema de gestión predial que intentaba introducir formas modernas de organizar la producción, y un sistema de remuneraciones que alentara el interés en el trabajo y la responsabilidad en la producción de los predios expropiados.

Fin del latifundio

Al hacer un balance de este periodo, desde el punto de vista de la organización campesina y de la reforma, se puede afirmar que se caracteriza por una agudización del conflicto social, en el cual desaparece el latifundio, institución tradicional que por siglos imprimió su sello en el Chile rural y en el conjunto de la economía, la sociedad, la política y la cultura del país.

Se estructuró un movimiento social relativamente joven a partir del comienzo de la década de 1960, con un liderazgo expresivo, que desarrolló múltiples formas de lucha y tenía una demanda atractiva: la reforma agraria.

Sin embargo, como ya se ha señalado, el movimiento estuvo marcado por una fuerte dependencia de los partidos políticos y, como consecuencia del principio de la libertad sindical establecido en la ley, se constituyeron tantas organizaciones como expresiones políticas, resultado de estrategias partidistas en las organizaciones de trabajadores recientemente constituidas.

En cuanto a la reforma agraria, logró terminar definitivamente con el latifundio como estructura. Éste es, quizás, el único cambio irreversible que ha perdurado hasta la actualidad.

Por ello, es digno de interés profundizar en la percepción y el significado de la reforma. Para los actores directos, propietarios y asalariados agrícolas, el proceso de reforma se confunde con un periodo en el cual se estructura y expresa un poderoso movimiento social en el campo —básicamente, mediante sindicatos de empleadores y de trabajado-

res—; en éste se experimenta, como se ha señalado, una fuerte movilización, en la que el conflicto social y político fueron rasgos predominantes. Los gobiernos no eran actores neutrales, sino que tomaron posiciones muy definidas. El resultado fue el fin de una época. Para todos se acabó el mundo de la hacienda y, para un grupo significativo de propietarios, desembocó en una experiencia traumática, ya que condujo a terminar con una pesada herencia asociada a los valores propios de la propiedad y la tradición.

Para profundizar en la percepción de los sectores afectados, a continuación se presentan tres puntos de vista que no pertenecen a los empresarios afectados, sino a las evaluaciones *post factum*, planteadas por sectores que pueden ser ubicados dentro del espectro político como progresistas.³ El primero es el de un alto dirigente político de izquierda, con una conocida trayectoria parlamentaria, gubernamental y académica: Luis Maira. Su análisis plantea la siguiente visión:

Con el tiempo, hemos terminado por descubrir la importancia a un punto de vista que en el curso del proceso no le atribuimos: el agravio subjetivo que experimentaron personas por medidas que considerábamos justas cuando éstas afectaron, más allá de su patrimonio, su identidad esencial. Éste fue el caso de expropiaciones de la reforma agraria, particularmente aquéllas que fueron precedidas de ocupación de los predios y donde la tierra estaba asociada a valores simbólicos y tenía profundas raíces afectivas. Perder un fundo interrumpía la continuidad con la casa de sus antepasados y con tradiciones y recuerdos muy apreciados. Frente a esta sensación, los argumentos técnicos basados en la mala explotación de la tierra o el razonamiento social que era necesario transferirla a los campesinos, simplemente carecía de fuerza y valor. La sola decisión de la expropiación provocaba un profundo rencor que, en muchos casos, se mantiene vivo hasta hoy día, incluso en los descendientes de los afectados que no vivieron ese momento.

El segundo testimonio es el testimonio de un conocido intelectual y novelista chileno, Jorge Edwards, quien escribe y opina desde su óptica de novelista:

Siempre he pensado que la reforma agraria, cualquiera fuera su justificación social o económica, tocó aspectos excesivamente sensibles de la vida chilena. Siempre he observado con atención y hasta con fascinación a las familias relacionadas con la tierra. Las relaciones de las familias con el campo, con los fundos y sus historias, con las casas patronales y sus mitologías, no son comparables en absoluto, con la de un industrial con su fábrica o el profesional

³ Véase Gómez (1992). Las fuentes de los respectivos textos que se transcriben se encuentran en este trabajo.

con su oficina. Ahí intervienen tradiciones, apegos, emociones, instintos que no pueden reducirse a una pura cuestión de propiedad e inventario. Las historias de propietarios agrícolas armados y convertidos en homicidas furibundos, en fieras humanas, son temibles y son, a la vez, por desgracia, coherentes. La Unidad Popular, con ingenuidad, con trágico simplismo, provocó reacciones que estaban adormecidas, pero que eran perfectamente previsibles. Destruir el latifundio, por la vía rápida, sin destruir a la vez la convivencia pacífica entre los chilenos, era como encontrar la cuadratura del círculo.

El tercer testimonio se encuentra en el Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación de 1991, cuando se analizan las condiciones que crearon el clima de violencia política que antecedió al golpe militar. En este contexto, el informe señala que:

Hubo continuos atropellos al derecho de propiedad en formas de “tomas” (ocupaciones ilegales) de inmuebles agrícolas y urbanos y de empresas. En la mayor parte de esos casos, los dueños no fueron amparados en la restitución de su dominio, ni los hechos sancionados. Fue frecuente que órdenes judiciales de restitución no recibieran cumplimiento por parte de las autoridades administrativas. En esas “tomas” y “retomas” correlativas –reocupaciones violentas que hacían los propietarios de sus predios usurpados– la fuerza armada de particulares pasó a sustituir, como un hecho usual e impune, a la fuerza pública de orden, la cual a su vez se vio administrativamente impedida de actuar [...] Los acontecimientos recién descritos se multiplicaron progresivamente al avanzar la fase 1970-1973, creando un cuadro global de desorden [...] A menudo estos acontecimientos tuvieron, para ambos bandos, consecuencias de sangre, muertes homicidas, lesiones graves, suicidios; también secuestros y vejaciones [...].

Los tres testimonios, que recogen la percepción desde el punto de vista de los afectados, pero no formulados por ellos mismos, sino por representantes de un amplio espectro que les otorga confiabilidad, y además con la distancia de varias décadas, demuestran la profundidad que alcanzó, en vastos sectores, el proceso de reforma agraria.

Por su parte, en el caso de numerosos trabajadores que participaron en las unidades reformadas, la percepción de esta experiencia tuvo algo de frustración dados los problemas que surgieron en torno a la organización del trabajo y al sistema de remuneraciones ya comentada. A esta situación se debe agregar la forma cómo se procedió a la liquidación de los asentamientos y la asignación de parcelas –ambos procesos plagados de revanchismo y de arbitrariedades– que contribuyó a dejar un recuerdo no siempre positivo para quienes participaron en esta experiencia.

En consecuencia, el proceso de reforma agraria, por diferentes razones, traumatizó o frustró a un sector importante de sus protagonistas, se proyectó a más sectores de los

directamente involucrados y mantuvo esta percepción en el tiempo, incluso hasta la actualidad.

Transición: 1973-1982. Reacomodo entre cambios estructurales y el desarrollo del capitalismo en el campo⁴

En este periodo de transición, correspondiente a la primera etapa del gobierno militar, se destacan nuevos cambios en la propiedad de la tierra tras la reforma, la represión y desarticulación de la organización campesina, y las dificultades para disciplinar al sector empresarial en el modelo que se pretendía implementar.

En la medida que esta etapa se sitúa como un puente entre la de los cambios estructurales progresistas y la de otros cambios, también estructurales, que permitieron la aplicación del modelo neoliberal en el campo, se hace una presentación relativamente detallada de los tres fenómenos anunciados.

Reorganización de la tenencia de la tierra

A partir del gobierno militar de 1973, se implementa un programa que se denominó de “regularización de la tenencia”. A diferencia de lo que ocurrió con las propiedades que fueron expropiadas en el sector industrial, comercial y financiero, ya que se devolvió la totalidad del patrimonio a sus antiguos propietarios y se aplicó el modelo en forma bastante ortodoxa; en el caso de la agricultura, por el contrario, la devolución de las propiedades expropiadas fue sólo parcial.

Del total de la tierra expropiada, dos terceras partes de ella volvió a manos de los antiguos propietarios y el otro tercio fue asignado en parcelas individuales a 45 000 nuevos propietarios, en su mayoría trabajadores agrícolas que habían participado en el proceso de reforma agraria. De este modo se intentaba fortalecer una clase media en el campo, la cual diera estabilidad a un sector que había sufrido profundas modificaciones.

La devolución de tierras se realizó por dos vías: la devolución total (revocación del acuerdo de expropiación) o la parcial (se otorgó o amplió el derecho de reserva) de los predios expropiados a sus antiguos dueños. En este caso el número de predios afectados llegó a 3 813. Además, se licitaron los extensos terrenos de secanos que no eran considerados aptos para la entrega de parcelas individuales, y pudieron participar en mejores

⁴ Véanse Ortega (1987), Silva (1987), Cereceda y Dahse (1980) y Bengoa *et al.* (1979).

condiciones aquellos agricultores expropiados que tenían bonos de pago diferidos, emitidos por el Estado a 20 y 30 años de plazo, los cuales pudieron hacer efectivos cuando participaban en el remate de tierras expropiadas. De esta manera, los precios que alcanzaban esas tierras con el uso de estos instrumentos financieros, permitieron que se creara un mercado secundario con un único comprador que aceptaba los títulos, lo cual favoreció a los agricultores expropiados.

El otro tercio de la tierra expropiada fue asignada, básicamente, a sectores que habían participado en el proceso de reforma (61 159 campesinos), a través de la entrega de 48 000 nuevos propietarios,⁵ en su mayoría trabajadores agrícolas. Dentro de este proceso, cabe hacer algunas precisiones:

- a) Se modificó la ley que definía como beneficiarios sólo a los campesinos en sentido estricto, lo cual correspondía a los participantes en la reforma, y se amplió a profesionales, antiguos administradores y empleados de los predios, quienes recibían un puntaje adicional en el proceso de asignación de parcelas.
- b) Se excluyó a la mayoría de los dirigentes campesinos que habían encabezado movilizaciones para lograr la expropiación de los predios y después, de forma generalizada, actuaron como dirigentes de las unidades reformadas. Esto se realizó en un proceso plagado de arbitrariedades y de revanchismo, como una muestra de la profundidad con que fue reprimido el movimiento campesino.⁶
- c) La asignación de parcelas correspondió a una unidad productiva que se conoció como “unidad agrícola familiar” que equivalía a 8.7 hectáreas de riego básico,⁷ concepto que corresponde a la definición de *campesino medio* que aplicaron rigurosamente los principios teóricos de la cuestión campesina como Chayanov y Lenin.⁸
- d) Con esta medida se intentaba fortalecer una clase media en el campo, que diera estabilidad a un sector que había sufrido profundas modificaciones en la década de 1960 y comienzos de 1970.
- e) Estos parceleros, que llegan a fortalecer un sector campesino, ocupando las mejores tierras, quedaron sometidos al mercado y, por no contar con apoyo adecuado,

⁵ Este número es una aproximación bastante real ya que suma las parcelas que surgen de las unidades reformadas, de las cooperativas asignatarias que fueron parceladas, y de sociedades de secano que posteriormente también se parcelaron.

⁶ En un anexo de Gómez (1982) se muestran testimonios de dirigentes excluidos de la época que reflejan el clima en que se desarrolló este proceso.

⁷ Medida de equivalencia que considera una superficie variable, la cual corresponde a una hectárea de tierra de alta calidad.

⁸ Véase Bernstein (2009).

tuvieron que vender sus tierras. De los diversos antecedentes disponibles, se puede estimar que quedan 20 000 parceleros originales, por lo que la venta de parcelas supera 60%. La mayoría de las parcelas vendidas corresponden a regiones que tienen condiciones para integrarse a la agricultura moderna.

- f) El actual proceso de minifundización de los parceleros mencionados en el punto anterior. Este fenómeno se profundizará más adelante.

Represión de la organización campesina

La represión del movimiento campesino fue proporcional al nivel de organización que este había alcanzado en el periodo anterior y su destrucción se expresó por medio de dos vías: 1) la represión sistemática y directa de los dirigentes y amedrentamiento de las bases en todas sus formas; 2) la focalización de esta represión se concentró en los aparatos de los partidos que apoyaban la Unidad Popular, fue prioritaria y eficaz en la medida que las organizaciones campesinas tenían una fuerte relación de dependencia con los partidos, como antes fue señalado.

Para profundizar en cómo se llevó a cabo la represión de las organizaciones y la resistencia e intentos de recuperación, se presenta una secuencia de los hechos que ocurrieron en este periodo. Producido el golpe de estado en septiembre de 1973, se requisan los bienes que son propiedad de las confederaciones Ranquil y Unidad Obrero Campesino, sus dirigentes son perseguidos y se les suspende el financiamiento a que tenían derecho de acuerdo con la ley de sindicalización campesina de 1967. Posteriormente, en 1978, mediante un simple decreto, se declaran disueltas estas dos confederaciones.

Ya en 1976 se había decretado la suspensión en la entrega de fondos al resto de la organización sindical y, finalmente, mediante el denominado Plan Laboral de 1979, se termina por derogar la ley de sindicalización campesina de 1967, y se deben asimilar las normas generales a los sindicatos rurales.

El Plan Laboral excluye la posibilidad de establecer sindicatos comunales y creó cuatro tipos de sindicatos: los de empresa, interempresa, independientes y transitorios. Más adelante se describirán antecedentes específicos de cada una de estas organizaciones.

De forma paralela, a partir de 1976, la Vicaría de la Solidaridad del Arzobispado de Santiago creó el Departamento Campesino, destinado a prestar servicios importantes a los dirigentes de las organizaciones: apoyo jurídico en la defensa de sus derechos y un programa de formación de dirigentes. Debe resaltarse el papel que desempeñó esta entidad en un momento más crítico —ampliamente conocida por su apoyo en la defensa de los derechos humanos—, ya que el Departamento Campesino ofreció un

espacio de refugio seguro para los dirigentes que eran directamente perseguidos o severamente hostigados. Este hecho es muy valorado por los dirigentes campesinos de la época, sobre todo por aquéllos que reconocían su militancia en los partidos de izquierda, quienes eran el blanco preferido de la represión. Así pues, el hecho de poder contar con un lugar seguro donde llevar a cabo sus reuniones y donde sentirse tranquilos, fue gracias a un organismo que tenía la protección de la máxima autoridad de la Iglesia católica del país. Un segundo aspecto que debe ser destacado es la participación del Departamento Campesino en la creación de condiciones para generar un clima propicio y avanzar en el proceso de unidad de las organizaciones campesinas. No se debe olvidar que la extrema conflictividad social que culmina con el golpe de estado, alcanzó también a los dirigentes campesinos ligados a partidos políticos, los cuales eran antagónicos en aquella época. La creación de condiciones de unidad y de restitución de lazos de confianza entre sus dirigentes es un logro ampliamente valorado entre las organizaciones.

Dificultades para disciplinar al sector empresarial en el nuevo modelo

Para mostrar la fortaleza que tiene el sector empresarial durante este periodo, se puede señalar que hasta 1983 el gobierno militar realiza sistemáticos esfuerzos por disciplinar al sector empresarial dentro del esquema ortodoxo liberal. Sin embargo, los dirigentes de las principales organizaciones empresariales agrícolas se movilizan hasta lograr que, por lo menos por un tiempo, se flexibilice la política agropecuaria mediante un “trato especial”.

Un caso emblemático fue el conflicto sobre los aranceles de leche importada en 1977, cuando frente a la protesta por un subsidio a la leche importada, un importante vocero del ministro de Economía expresó la histórica frase “que se coman las vacas”, vale decir que, si los agricultores no eran capaces de producir leche con eficiencia, era mejor que liquidaran los planteles lecheros. Además, les plantearon que “no pueden pretender utilidades a costa de empobrecer artificialmente a los consumidores y [que debían] sentir, por lo menos, un poco de vergüenza cada vez que piden un impuesto a los importadores”. Esta declaración llevó a que el principal dirigente de los agricultores replicara así: “No hay madre en este país que haya parido al h[...] que me venga a decir a mí sinvergüenza”. También formuló algunas preguntas: “¿Y quién cresta va a responder en este país cuando nos demos cuenta del error? ¿Son imbéciles los europeos o los norteamericanos por proteger a sus productores (lecheros) o somos nosotros los (...) huemules?”

De 1980 a 1982, el tema de la crisis agrícola estuvo presente de forma reiterada, y el enfrentamiento entre los dirigentes de las organizaciones empresariales se agudiza. Al respecto, cabe recordar el intercambio de cartas entre dirigentes empresariales, en las que plantean que el golpe de estado de 1973, en el cual contribuyeron y de lo cual aún se sentían orgullosos: “no se hizo para que jóvenes investigadores de la economía comprueben sus hipótesis”.

Otro aspecto destacable es el método que se emplea para que los planteamientos del sector empresarial logren legitimidad frente al gobierno militar. Se acuerda, en conjunto con éste, la contratación de un experto extranjero para que realice un diagnóstico de la realidad del campo, sus perspectivas y soluciones. En enero de 1982, se contrató a los expertos estadounidenses Clifford Hardin y Clarence Palmby, quienes visitaron durante 11 días el país y elaboraron el documento conocido como el *Informe Hardin*. Este documento también avala, en lo fundamental, las reivindicaciones de los agricultores. Ese mismo año, se agravan los problemas que aquejan a los agricultores, sobre todo a aquéllos que se dedican a los cultivos tradicionales, mayoritariamente los de la zona sur.

En los meses de noviembre y diciembre de 1982, se producen importantes movilizaciones que se caracterizan por el amplio alcance regional y social que logran (agricultores, transportistas, empresarios industriales) con el apoyo de los medios de comunicación regional y el carácter eminentemente movilizador que tienen (impedir remates, movilizaciones contra los bancos, etcétera). En una ocasión, cuando los agricultores se preparaban para iniciar una reunión de protesta, la autoridad administrativa negó el permiso; mediante el uso de la fuerza pública, fueron violentamente reprimidos y 19 dirigentes empresariales, detenidos. El dirigente empresarial de la movilización fue encarcelado, trasladado a Santiago y luego *expulsado* del país.

Con todo, las organizaciones empresariales lograron que las políticas fueran flexibilizadas. La nueva política consistió en establecer bandas de precios para un número importante de productos con el fin de dar estabilidad a éstos, implementar sobretasas arancelarias para neutralizar los subsidios aplicados en los países de origen y derechos específicos para encarecer la importación de algunos productos. También se estableció un crédito cerealero, se renegociaron las deudas y se estableció una política de comercialización para ciertos productos.

Los productos nacionales beneficiados fueron el trigo, la remolacha azucarera, los productos lácteos, el aceite comestible y, en parte, la carne.

El sector forestal

Ya desde este periodo, el sector forestal es el que muestra mayor dinamismo. Además de las ventajas comparativas que tiene esta actividad, su desarrollo se explica en gran medida por los subsidios que ha recibido. Dos son los más importantes. Por un lado, la legislación de 1974 (Decreto Ley 701), que otorga beneficios a la forestación, además de exenciones tributarias, el Estado subsidia directamente el pago de 75% de todos los costos de plantación. Esto significa que las grandes empresas, que fueron las principales destinatarias de esta política, en la práctica forestaron sin costo alguno. En los primeros cinco años de aplicación de esta política, se acogieron al beneficio 170 000 hectáreas, recibiendo un subsidio de 21 300 000 de dólares. De las 1 989 101 hectáreas forestadas, casi 50% (917 330 hectáreas) corresponde a superficie que recibió subsidio (ODEPA, 1988).

Por otro, el gobierno traspasó al sector privado las principales empresas construidas por el Estado (Celulosa Constitución y Arauco) o expropiadas por él (Industrias Forestales S. A.), así como las tierras y los bosques que pertenecían a instituciones estatales. También, los terrenos de secano de predios expropiados por la reforma agraria, los cuales se encontraban en áreas cercanas a las plantas, fueron traspasados a los principales grupos económicos que se adjudicaron las plantas industriales.

El periodo de profundización del capitalismo: 1983-2012

Este periodo tiene casi 30 años de duración y el modelo ha sido aplicado, con ligeras alteraciones, por todos los gobiernos: el militar, los de la Concertación de Partidos por la Democracia y el de la Alianza por el Cambio.

En primer lugar se señalan las principales características del modelo. Para ubicar el que se aplicó en la agricultura es necesario reseñar el modelo general en el cual aquél se inserta. El modelo de desarrollo impulsado por la dictadura militar pone fin al modelo de desarrollo “hacia adentro”, aplicado en Chile desde fines de la década de 1930 y en general en América Latina, y se basa en los siguientes principios: 1) respeto irrestricto del derecho de propiedad; 2) liberación de los mercados de la intervención estatal (internos y externos), y 3) modernización del Estado, entendido como su reducción, para no influir en la economía (subsidiariedad), todo esto para cuidar los equilibrios macroeconómicos.

Subperiodo 1983-1989: dictadura militar⁹

Corresponde a la segunda fase del gobierno militar. En primer lugar se proporcionan antecedentes sobre la forma en que se impuso el modelo durante la dictadura militar, intentando responder a la pregunta que regularmente se formula sobre la vigencia de este modelo: ¿cómo fue posible imponer un modelo de esta naturaleza? Más adelante intentaremos responder a otra cuestión: ¿cómo se explica que los partidos políticos que integran la coalición del gobierno democrático se hicieran cargo de él, luego de las severas críticas que le formularon, y dieron continuidad en su aplicación?

Sobre la primera pregunta debemos considerar que la situación que enfrentaba Chile a mediados de la década de 1970 es la realidad de un país prácticamente devastado. En primer lugar, durante el último año del gobierno de la Unidad Popular, desde fines de 1972 (después del paro patronal de octubre) y hasta septiembre de 1973, en el país prevalecía un clima conflictivo, con una situación extremadamente polarizada. A partir de septiembre de 1973, el proceso de devastación es responsabilidad de la dictadura, donde la política revanchista en contra de los grupos que apoyaban el gobierno de la Unidad Popular y la aplicación del modelo neoliberal exacerba aún más la polarización.

En segundo lugar, en este contexto, un grupo de economistas graduados de la Pontificia Universidad Católica de Chile y con un pensamiento homogéneo, la mayoría contaba con estudios de posgrado de la Universidad de Chicago, le propone a la Junta Militar un esquema fundacional que venían preparando desde tiempo atrás. Éste aseguraba a los militares la superación de la crisis que soportaba el país y abría las perspectivas de desarrollo en el futuro. En el marco de una severa dictadura donde no cuentan otras opiniones una vez que se ha tomado una determinación, se actúa en medio de un gran vacío político, donde la ideología corporativista antipartidos políticos calza con el esquema económico neoliberal propuesto.

En tercer lugar, el factor de las dimensiones del país para poder llevar a cabo experimentos de gran radicalidad no es despreciable. En 1970, Chile tenía una población de 8 884 768 habitantes, con poco más de 2 730 000 habitantes en la capital. Cuando a comienzos de la década de 1980, se llega a tasas de cesantía de 30% en pleno proceso de ajuste estructural, se trata de una cifra menor a 1 000 000 de cesantes en Santiago, situación que, con la dictadura imperante resultaba controlable. Este tipo de políticas, difícilmente son imaginables en países con poblaciones cuya población se cuenta por decenas de millones.

⁹ Véase Gómez y Echenique (1991).

Matices en la aplicación del modelo

Durante este tiempo, se mantiene la represión de la organización campesina mientras las principales autoridades sectoriales que asumen los principales cargos de autoridad, representan los intereses de los grandes empresarios. No es por azar que dos ministros de Agricultura hayan ejercido anteriormente la presidencia de la Sociedad Nacional de Agricultura.

Volvamos a la readecuación en el ámbito de las organizaciones de trabajadores agrícolas y campesinas. Como ya se mencionó, en 1982 desaparece el Departamento Campesino y se constituye la Comisión Nacional Campesina (CNC), y en 1983 surge una ONG, también gracias a gestiones de la Iglesia de Santiago, que es AGRA, la cual cumple funciones análogas a las del Departamento Campesino, con mayores niveles de autonomía hacia las organizaciones y se planteó como requisito para su constitución la participación del conjunto de ellas en sus actividades, lo que efectivamente se logró.

El trabajo desarrollado por CNC-AGRA entre 1983-1992 permitió mantener la vigencia, en condiciones muy duras, del movimiento campesino organizado, y contribuir de manera muy importante en el proceso que condujo a la restauración de la democracia en Chile.

El balance del trabajo realizado por las organizaciones campesinas hasta el retorno del régimen democrático fue extraordinariamente positivo. Los principales logros obtenidos por la CNC-AGRA durante este decenio son:

- La constitución misma de la CNC y posteriormente de AGRA, ya son un logro en sí, como instrumentos organizativos al servicio de los esfuerzos para lograr la convergencia del movimiento campesino chileno, superando viejas rencillas entre los dirigentes de las diferentes confederaciones.
- Aprovechar la unidad de acción por medio de movilizaciones sociales y de propaganda política que contribuyeron a la derrota electoral en el Plebiscito, aportando un contingente importante de votos, lo que impidió el triunfo más amplio de la derecha en la mayoría de las comunas rurales y en la elección presidencial.
- Su contribución para la creación del Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile (MUCECH) en 1988, como una plataforma unitaria de los trabajadores rurales, más allá de los espacios sociales de los temporeros y pequeños propietarios, y para la realización de algunas campañas exitosas respecto de las necesidades sentidas por los campesinos, tales como el uso de los plaguicidas y sus consecuencias, la prevención del cólera, etcétera. El MUCECH es una institución de derecho privado sin fines de lucro y con personalidad jurídica que organizaron las confederaciones nacionales

campesinas con el propósito de promover el desarrollo rural, el cual en este periodo tuvo un papel significativo y altamente valorado por los dirigentes.

- Haber integrado todas las confederaciones pertenecientes a la CNC, a la Confederación Única de Trabajadores (CUT), en la que algunos de sus dirigentes ocuparon puestos directivos.

Como se puede apreciar, a pesar de los esfuerzos por desarticular la organización, los apoyos que ésta logró le permitieron subsistir.

De cualquier manera, se debe reconocer como saldo final que perdura una gran desconfianza dentro de las comunidades campesinas, lo cual quiebra los lazos de solidaridad, y persiste un grado de rechazo frente a cualquier intento de organización.

Durante este subperiodo continúa el traspaso de recursos hacia el sector privado, mediante la privatización de importantes empresas estatales, como la industria azucarera, la fabricante de fertilizantes y otras. También se impulsa un programa de asistencia técnica dirigido a la pequeña agricultura, el cual tiene dos características que es necesario subrayar. Por una parte, se financia con recursos públicos, pero es realizada por entidades privadas, es decir, se trata de una actividad que se privatiza. Por otra, se establece una distinción entre pequeños agricultores “viables”, quienes reciben recursos para integrarse exitosamente en los mercados, y los “no viables”, que son objeto de programas sociales cuyo objetivo es la superación de la pobreza rural. Esta diferencia, que fue criticada por los partidos de la oposición de la época, se mantuvo posteriormente sin mayores modificaciones.

Subperiodo 1990-2009: concertación (centro-izquierda)

Corresponde a los cuatro gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia de: Patricio Aylwin, Eduardo Frei Ruiz Tagle, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet. Veamos primero las razones que explican la continuidad de las políticas que se aplicaban hasta entonces.

En primer lugar, quizá sea la más importante, es que para el año 1990, el modelo ya había sido implantado en su totalidad y funcionaba razonablemente bien, si es que se hace abstracción de las profundas desigualdades que persistían. Los principales indicadores económicos convencionales referidos a la tasa de crecimiento, de la inflación y de empleo reflejaban un nivel aceptable de funcionamiento, aunque la tasa de desempleo ya se había estabilizado en torno a 8-10%, comparada con 3% del periodo anterior a 1973. En segundo lugar, la coalición política que asumía el gobierno tenía la necesidad

de mostrar que contaba con capacidad para dar gobernabilidad. No está de más recordar que la figura de Pinochet se mantenía plenamente vigente en la jefatura del ejército e incluso con capacidad de asumir un cargo en el Senado hasta la segunda mitad de la década de 1990, en plena transición hacia la democracia. Su poder finalmente se derrumba después de ser arrestado en Londres, hacia finales del año 1998.

Por lo tanto, la posibilidad de cambios al modelo, en general, eran altamente improbables. En cuanto a posibles cambios en el sector agropecuario, éstos eran más lejanos aún, puesto que parte importante de los traumas del pasado se encontraban ligados al campo, particularmente al proceso de la reforma agraria, asunto que se mantenía vigente en la memoria del país y se identificaba directamente con dicho proceso a los partidos políticos que integraban la coalición de gobierno.

Matices en la aplicación del modelo¹⁰

Como se ha señalado, el grueso de la política aplicada por los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia es continuación de la implementada en el pasado, con un mayor énfasis en los programas de apoyo a la agricultura familiar campesina, con la aceptación de la organización de los campesinos y asalariados, y por la búsqueda de consensos con los empresarios. Los programas de asistencia para la pequeña agricultura se mantuvieron con las condiciones antes señaladas, aun cuando hay una importante ampliación de su cobertura.

Sobre la relación con las organizaciones de asalariados agrícolas y campesinos, si bien hubo una aceptación a su existencia y disposición al diálogo con sus dirigentes, no logran el apoyo que éstos esperaban de la situación de vuelta a la democracia. Hay evidencias sobre el debilitamiento de las organizaciones campesinas, junto con un fortalecimiento de las organizaciones empresariales (Gómez, 2002).

Si se compara la situación actual de las organizaciones campesinas con la que existía hace unas décadas, se puede concluir que la organización ha mejorado ligeramente. Pero, si se le compara con la situación que prevalecía a comienzos de la década de 1970, queda un largo camino por recorrer. En efecto, tras la administración de la Concertación, no se ha logrado una modificación sustancial en la situación de las organizaciones rurales que dejó como herencia la dictadura militar. A este hecho, se añade el sentimiento de frustración que tiene la mayoría de los dirigentes sobre esta situación. Estos dirigentes, con afinidad política por los partidos de la Concertación en su mayoría,

¹⁰ Ver Gobierno de Chile (2001) y Kay (1991).

proviene de la época de los grandes cambios de 1964-1973, cuando se estructura y expresa la organización campesina. Es necesario recordar que durante el periodo de la represión estos mismos dirigentes sufrieron situaciones relativamente complicadas y, a pesar de ello, participaron activamente en las movilizaciones políticas que marcan el fin de la dictadura. Entonces, una vez alcanzada la democracia, esperaban un tratamiento de apoyo para las organizaciones que no recibieron.

Particularmente inadecuada fue la política de los gobiernos de la Concertación con respecto a las organizaciones indígenas, que reivindicaban el acceso a la tierra y a recursos productivos. Por una movilización activa para su causa, fueron duramente reprimidos e incluso encarcelados; fue lo que irónicamente se denominó “el nuevo trato hacia los indígenas” y se inauguró durante el gobierno de Lagos.

En el mismo periodo, al igual que en el resto de América Latina, junto con un debilitamiento del movimiento campesino, se observa un fortalecimiento de las organizaciones empresariales rurales (Gómez, 2000). Esta situación permitió que el gobierno de la Concertación pudiera establecer mecanismos para establecer consensos con las organizaciones empresariales. Un ejemplo paradigmático es la instalación de una Mesa de Diálogo Agrícola, durante el gobierno de Lagos, precedida de movilizaciones de agricultores y, sobre todo, de amenazas de llevar a cabo movilizaciones masivas, en el caso de que no se atendieran sus demandas.

En efecto, junto con las movilizaciones, entre 1995 y 2000, básicamente desarrolladas por las organizaciones empresariales como medio de presión para lograr compensaciones frente a los tratados comerciales internacionales (básicamente por el ingreso al Mercosur) y para mantener las políticas conquistadas (por ejemplo, bandas de precios para el azúcar importada), se establece una Mesa de Diálogo integrada por todos los actores relevantes del sector público y privado.

La primera, del año 2000, convocada por el presidente de la República, estuvo integrada por cuatro ministros (Agricultura, Relaciones Exteriores, Hacienda, Presidencia), el Parlamento, los máximos líderes de las organizaciones empresariales rurales y campesinos y por decanos de agronomía de las universidades. Sobre la constitución y funcionamiento de la Mesa de Diálogo Agrícola, se deben resaltar los siguientes hechos:

- a) Se trata efectivamente de un hecho histórico en cuanto a construir relaciones de confianza entre los partidos políticos que integran el gobierno de la Concertación y el sector privado, luego de décadas de relaciones conflictivas, particularmente por la aplicación de la reforma agraria.
- b) Se realizaron 13 sesiones de la mesa a la cual concurrieron en promedio 20 altos funcionarios de gobierno, dirigentes de organizaciones rurales, parlamentarios y aca-

- démicos, además de invitados especiales de acuerdo con los temas específicos que se trataron. También se realizaron otras sesiones informativas con ex ministros de Agricultura, con técnicos de organismos internacionales, etcétera.
- c) Este hecho no se explica sin las movilizaciones que realizaron las organizaciones empresariales, especialmente las del sur del país, aquéllas que expresan los intereses de los agricultores de la región de colonización europea de fines del siglo XXI.
 - d) El acuerdo final sólo pudo lograrse gracias a la intervención directa y personal del presidente Lagos, quien pudo acercar las posiciones entre el gobierno y los dirigentes empresariales.
 - e) Los interlocutores privilegiados del gobierno en esta instancia fueron las organizaciones empresariales, como lo prueba el hecho de que de esta instancia se constituyó otra mesa de trabajo para tratar los problemas propios de la pequeña agricultura.

En efecto, en 2001 se firmó el acta de Acuerdos de la Mesa para el Desarrollo de la Agricultura Familiar Campesina, que fue convocada por el ministro de Agricultura y reunió a cinco ministros más (Relaciones Exteriores, Hacienda, Presidencia, Trabajo, de la Mujer), al subsecretario de Agricultura, al director de INDAP y a 12 dirigentes de organizaciones campesinas y de trabajadores agrícolas.

En octubre de 2006, se constituye el Consejo Asesor “Chile Potencia Alimentaria”, organismo que sería el encargado de elaborar una estrategia para desarrollar el sector alimentario chileno al nivel de una potencia alimentaria mundial. El objetivo principal era pasar de 8 000 millones de dólares de aquél entonces, a 17 000 millones de dólares anuales en exportaciones de productos agrícolas y alimentos para 2014. El Consejo se constituiría en la máxima instancia de articulación de políticas y de coordinación de acciones, para que tanto la institucionalidad pública como la privada contaran con un marco regulatorio y un entorno operativo adecuado para avanzar en el desafío de ubicar a Chile dentro de los 10 principales países exportadores de alimentos del mundo. Esta idea logró generar un amplio debate sobre las implicaciones que tendría la definición de Chile como Potencia Alimentaria y Forestal durante el gobierno de Michelle Bachelet y la discusión sobre nuevas alternativas institucionales del Ministerio de Agricultura, agregando el área de la alimentación.

En cuanto a la política forestal durante el gobierno de la Concertación, se intentó modificarla: se trató de focalizar el subsidio en el sector campesino, pero no logró el impacto esperado. Por su parte, varios países vecinos incorporaron en sus respectivas legislaciones el sistema de subsidios originalmente establecidos en el caso chileno, explicando la expansión de las grandes empresas forestales nacionales hacia aquellos países.

En la actualidad, el dinamismo del sector forestal se ha moderado dentro del país, pero se observa un fuerte proceso de expansión internacional. Como resultado de las movilizaciones de grupos étnicos (mapuche, principalmente) que reclaman la propiedad de tierras forestadas, del alto precio de la tierra, de la fragmentación de las tierras aptas para la forestación, y las ventajas tributarias que han establecido países vecinos a Chile, las inversiones forestales de las empresas chilenas se dirigen a Argentina, Uruguay y Brasil. Allí, además de los subsidios, los empresarios forestales encuentran amplios paños de tierras a precios más convenientes que en Chile. Y, lo que no es una razón menor, sin conflictos sociales. Más adelante se retomará el tema.

Finalmente, se plantea que la minifundización de los asignatarios derivados de la reforma agraria, mencionado antes, ya que este proceso alcanza dimensiones masivas en este periodo. Como consecuencia de la falta de una política efectiva de apoyo a los nuevos propietarios y a la falta de una política pública, se observó una división indiscriminada de las parcelas de aquellos asignatarios originales. Las nuevas generaciones subdividieron sus parcelas entre los herederos y, sin una política que normara el sistema de herencia para este tipo de propiedades de modo que tuvieran la posibilidad de preservarlas como unidades económicas viables, ha proliferado en la práctica una exagerada división de estas tierras. Experiencias de otros países muestran que estos problemas son evitables,¹¹ pero no se prestó la debida atención a este fenómeno.

Subperiodo 2010-2012: alianza (centro-derecha)

Corresponde a la primera mitad del gobierno de Piñera, el cual mantuvo básicamente el mismo modelo, no sólo en la agricultura, sino en general en todas las actividades económicas y asuntos sociales. Al respecto, en la actualidad hay una discusión en desarrollo, que plantea dos miradas sobre el mismo fenómeno. Algunos plantean que el gobierno de derecha mantuvo una continuidad con respecto a las políticas que desarrollaron los cuatro gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia. Otros señalan que

¹¹ La legislación agraria mexicana ha tenido muchas modificaciones en lo que se refiere a las disposiciones sobre el derecho sucesorio tras el fallecimiento de los ejidatarios titulares, desde la Revolución de 1910 hasta la última Ley Agraria de 1992, la cual consideró que la reforma agraria era ya un proceso concluido. En la actualidad, todavía existe un debate sobre las disposiciones actuales y su aplicación. De cualquier manera, lo que se debe destacar en la tradición agrarista de México es que: *i*) se mantuvieron las tierras ejidales fuera del mercado de la tierra y *ii*) la designación de un “sucesor preferente” elimina la fragmentación de las parcelas ejidales como resultado del reparto de la herencia del ejidatario titular entre varios favorecidos.

el hecho básico es que los gobiernos de la Concertación dieron una continuidad al modelo implementado por la dictadura militar, y que la actual política de continuidad lo es con el modelo neoliberal y no con un supuesto modelo de centro-izquierda que nunca existió. Cualquiera que sea la posición válida y el nombre que se le dé, lo sustantivo es que existe una continuidad del modelo.

Matices dentro del modelo

Los matices se refieren a la ampliación del tipo de destinatarios de los programas de apoyo hacia la pequeña agricultura y el tipo de autoridades sectoriales que son nominadas. Con respecto a la ampliación del tipo de destinatarios de los programas de apoyo a la agricultura familiar, abarca sectores relativamente acomodados, cuestión que representaba una rigidez de las políticas anteriores.

También se enfatiza en una política diferenciada de apoyo al segmento de campesinos “viables” y otra que considera políticas sociales para aliviar situaciones de pobreza rural. La primera estimula programas de “agricultura de contrato”; la segunda, programas de desarrollo local.

En cuanto a la nominación de altos funcionarios en el sector público agrícola, se ha vuelto a la situación anterior de nombrar a personeros que han ocupado los más altos cargos directivos en las organizaciones representativas rurales. Ex presidentes de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) han ocupado la Dirección Nacional del INDAP y el ministro de Agricultura actual dejó la presidencia de la SNA para asumir ese cargo.

Asimismo, el gobierno de Piñera ha reafirmado el compromiso de lograr que el país se transforme en una potencia agroalimentaria y forestal, y la necesidad de reformar el aparato del Ministerio de Agricultura con el mismo sentido que se señaló antes, agregando al tema de la alimentación, el forestal. Se ha propuesto la creación del Ministerio de Agricultura, Alimentos y Recursos Forestales.

Como se puede apreciar, se observa una continuidad en las políticas aplicadas en los últimos decenios, no obstante las diferentes orientaciones que tienen las coaliciones políticas que han estado en el gobierno.

El modelo y sus resultados¹²

Para mostrar los resultados del funcionamiento del modelo solamente se presentan algunos indicadores que pueden considerarse como un reflejo del funcionamiento del mismo: el dinamismo del sector exportador, los cambios en la estructura productiva, la participación diferenciada de diferentes estratos en este proceso de crecimiento, la concentración de la cadena de valor en el sector forestal y la evolución que ha tenido la magnitud de la pobreza rural.

En el cuadro 3.1 se muestran algunas cifras sobre las exportaciones en la medida que ellas reflejan el grado de dinamismo que ha alcanzado el objetivo central del modelo, el cual es especializarse en la producción de aquellos rubros en los cuales el país cuenta con ventajas comparativas. También muestra el grado en que se ha cumplido la meta de convertir a Chile en una potencia agroalimentaria.

Cuadro 3.1. Balanza silvoagropecuaria (1990-2011)

<i>Balanza silvoagropecuaria</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
<i>Exportaciones por clase y sector</i>				
Total silvoagropecuario	2 029 567	4 976 356	12 428 303	14 427 463
Productos primarios	1 078 805	1 797 131	4 552 835	5 102 195
Agrícola	843 499	1 584 514	4 118 809	4 588 763
Pecuario	34 439	31 277	90 688	94 459
Forestal	200 867	181 340	343 338	418 973
Productos industriales	950 762	3 179 225	7 875 468	9 325 268
Agrícola	312 247	1 096 547	2 953 287	3 452 847
Pecuario	32 257	160 859	919 420	1 146 360
Forestal	606 258	1 921 819	4 002 761	4 726 061
<i>Importaciones por clave y sector</i>				
Total silvoagropecuario	355 110	1 201 440	3 885 937	5 001 369
Productos primarios	132 799	416 127	797 929	1 089 431
Agrícola	137 601	400 523	758 524	1 040 424

¹² Agradezco los aportes de Iván Nazif por facilitar antecedentes y elementos para el análisis de esta parte. Al respecto se puede consultar Echenique y Romero (2009) y OCDE (2008).

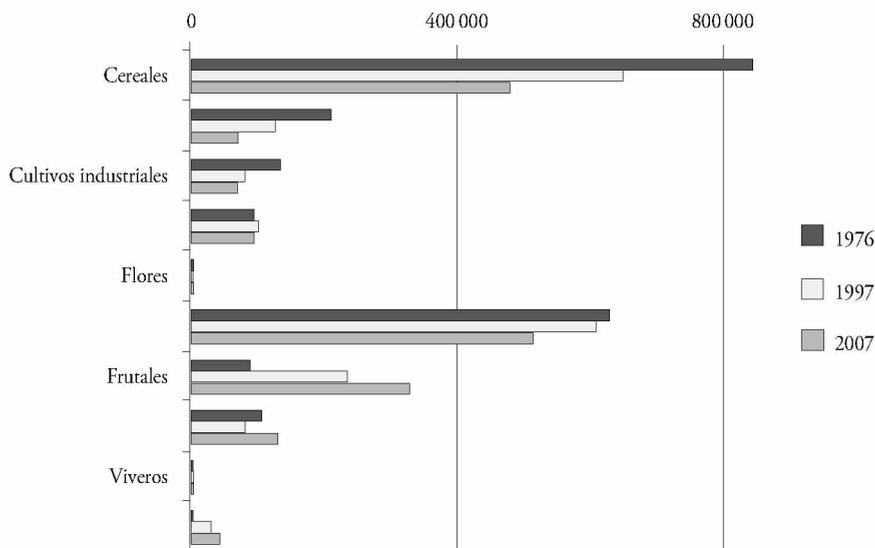
<i>Balanza silvoagropecuaria</i>	1990	2000	2010	2011
<i>Importaciones por clave y sector</i>				
Pecuario	5 086	13 603	23 192	29 354
Forestal	112	2 001	16 213	19 653
Productos industriales	222 311	785 313	3 088 008	3 911 938
Agrícola	168 055	444 750	1 857 800	2 473 914
Pecuario	45 019	269 412	1 014 055	1 220 948
Forestal	9 237	71 151	216 153	217 076
<i>Balanza comercial de productos</i>				
Total silvoagropecuario	1 674 457	3 774 916	8 542 366	9 426 094
Productos primarios	946 006	1 381 004	3 754 906	4 012 764
Agrícola	715 898	1 183 991	3 360 285	3 548 339
Pecuario	29 353	17 674	67 496	65 105
Forestal	200 755	179 339	327 125	399 320
Productos industriales	728 451	2 393 912	4 787 460	5 413 330
Agrícola	144 192	651 797	1 095 487	978 933
Pecuario	-12 762	-108 553	-94 635	-74 588
Forestal	597 021	1 850 668	3 786 608	4 508 985

Fuente: elaborado por ODEPA con información del Servicio Nacional Aduanas. Cifras sujetas a revisión por informes de variación de valor (ivv).

Las cifras indican que el valor de las exportaciones de origen agropecuario y forestal de Chile, que ya habían tenido un importante crecimiento hasta 1990, se quintuplican y duplicaron en el periodo analizado. Los productos procesados se multiplican por 10 en el mismo tiempo. El dinamismo exhibido resulta muy significativo. Por otra parte, si bien las cifras también muestran un aumento en las importaciones silvoagropecuarias, el saldo sigue siendo positivo.

En la gráfica 3.1, vemos los antecedentes sobre los cambios en la estructura productiva en las últimas tres décadas, que nos pueden mostrar el impacto de la especialización de la producción silvoagropecuaria nacional. Como puede apreciarse en esta gráfica, los cereales (-363.698 hectáreas), las leguminosas y los tubérculos (-139.991 hectáreas) disminuyen significativamente, mientras que los frutales (+238.694 hectáreas) crecen. Los antecedentes confirman que se trata de una especialización lograda de acuerdo con los objetivos planteados.

Gráfica 3.1. Comparaciones de Censos Agropecuarios 1976, 1997 y 2007: superficie sembrada o plantada por grupo de cultivos (hectáreas)



Fuente: INE, elaborado por ODEPA, 2008.

Cambios en la estructura de tenencia de la tierra

A continuación analizaremos el cuadro 3.2, lo primero que llama la atención es la alta correlación entre el tamaño de la propiedad y el crecimiento del valor de la producción durante los 10 años analizados. En efecto, se observa una disminución sistemática de todos los segmentos de la pequeña agricultura; un moderado crecimiento en la propiedad mediana, y uno más importante en las propiedades medianas grandes, pero destaca el extraordinario crecimiento (106%) en la categoría de mayor tamaño.

Tras un análisis sobre la evolución que han experimentado los diferentes estratos de tamaño de las explotaciones, al comparar las cifras de los Censos Agropecuarios de 1997 y 2007, es posible establecer las siguientes conclusiones: 1) gran concentración de la tierra en favor de los predios más grandes; pérdida de tierras de los predios medianos y mayor de los predios más pequeños; 2) importante incremento de cultivos más rentables (frutas, viñas y hortalizas) en los predios de mayor tamaño; 3) se ha acentuado la brecha de productividad (rendimiento por hectárea) entre predios

grandes y pequeños; 4) mayor articulación a los mercados modernos por parte de los grandes propietarios, comparado con la situación que tienen los pequeños (Echenique y Romero, 2009).

Por lo tanto, el dinamismo que se observa en la agricultura chilena es altamente concentrado, y muestra las siguientes características: determinados tratos de tamaño, algunas producciones específicas y en las regiones donde este sector dinámico está ubicado. También habría que mencionar el dinamismo de las empresas forestales, pues se han convertido en translatinas (Echenique, 2011). De acuerdo con la CEPAL, las grandes empresas de América Latina han incrementado sus procesos de internacionalización, especialmente a partir de la década de 1990, motivadas por diversos factores como las reformas económicas, mercados locales saturados, oportunidades en países vecinos y la necesidad de diversificar el riesgo (CEPAL, 2010). Este tipo de empresas también se ubican en el sector silvoagropecuario. Veamos algunos ejemplos.

En el caso de Chile, las grandes empresas forestales son las más concentradas y con expansión dentro de la región. Por un lado, se encuentra Forestal Arauco (CELCO), empresa formada por el estado chileno a fines de la década de 1960, con más de 40 años de trayectoria y comprada por el empresario Anacleto Angelini como filial de la Compañía de Petróleos de Chile (Copec), uno de los tres grupos económicos más grandes del país, sociedad anónima de capitales nacionales y controlada por el grupo señalado.

En 2010, la empresa Forestal Arauco tuvo ventas por 3 788 millones de dólares y sus utilidades fueron por 694 millones de dólares. Sus inversiones en el 2009 totalizaron 670 millones de dólares, entre las cuales sobresalen la compra de TAFISA en Brasil, para producir tableros, y la formación de un *joint venture* con la Stora Enso, para compra de tierras en Uruguay.

Sin embargo, para tener una idea más precisa sobre las dimensiones de las propiedades controladas por esta empresa, es necesario profundizar en los antecedentes para llegar a sus dimensiones reales. En Uruguay, a las propiedades que CELCO tiene directamente bajo su dominio, hay que agregar unas 138 000 hectáreas que posee en sociedad conformada con la empresa Stora Enso, que juntos crearon la empresa Montes del Plata, la cual se originó con las tierras que la empresa chilena compró al grupo español ENCE. Por lo tanto, a las 126 786 hectáreas que en el cuadro 3.3 figuran en Uruguay, habría que sumar las 138 000 hectáreas que aporta Stora Enso a Montes del Plata. Sus activos en tierras ascienden a 1.6 millones de hectáreas con la siguiente distribución geográfica.

Cuadro 3.2. Número de explotaciones según estrato de Valor Bruto de la Producción (VBP) (1997-2007)

Tipo de empresas*	Tipo de explotaciones**	Estrato de VBP		Total de explotaciones				Tasa de crecimiento 1997/2007
		UF millones de \$ (aprox.)	1997		2007			
			núm.	porcentaje	núm.	porcentaje		
Micro 0-2400 UF	Pequeña Multiactiva Agrícola	0-100	176 159	59	156 185	58	-11%	
		0-2						
	Pequeña Comercial Agrícola	100-200	42 712	14	38 332	14	-10%	
		2-4						
		200-600	41 793	14	36 903	14	-12%	
		4-12						
	Pequeña Empresarial Agrícola	600-1 200	14 967	5	14 402	5	-4%	
		12-24						
		1 200-2 400	9 053	3	9 084	3	0%	
		24-48						
Subtotal pequeña	0-2 400 0-48	284 684	96	254 906	95	-10%		
Pequeña 2 400-25 000 UF	Pequeña Mediana Agrícola	2 400-10 000	10 077	3	10 425	4	3%	
		48-200						
		10 000-25 000	2 072	1	2 759	1	33%	
		200-500						
	Subtotal Mediana	2 400-25 000 48-500	12 149	4	13 184	5	9%	
Mediana 25 000-100 000 UF	Mediana Grande Agrícola	25 000-100 000	640	0.22	1 050	0.39	64%	
		500-2 000						
Grande más de 100 000 UF		más de 100 000	85	0.03	175	0.06	106%	
		más de 2 000						

Tipo de empresas*	Tipo de explotaciones**	Estrato de VBP		Total de explotaciones		Tasa de crecimiento 1997/2007	
		UF millones de \$ (aprox.)	1997		2007		
			núm.	porcentaje	núm.		porcentaje
	Subtotal Grande	más de 25 000	725	0.24	1 225	0.45	69%
		más de 500					
	Total	297 558	100	269 315	100	-9%	
	Sin clasificar	20 874		29 138		40	

* Categorías utilizadas por CORFO, SII, Banco Estado, otros.

** Categorías definidas para la realidad agrícola

Fuente: elaboración propia a partir de los Censos Agropecuarios 1997 y 2007.

Fuente: Qualitas agroconsultores (2009). Estudio de caracterización de la pequeña agricultura a partir del Censo Agropecuario. Estudio "Caracterización de la Pequeña Agricultura a partir del Censo Agropecuario", encargado por INDAP y ODEPA (resultado preliminares), Santiago.

Cuadro 3.3. Superficie de tierras y plantaciones de CELCO

	Superficie de tierras (ha)	Superficie de plantaciones forestales (ha)
Chile	1 099 846	736 000
Argentina	257 722	129 000
Brasil	126 616	67 000
Uruguay	126 786	63 000
Total	1 610 970	995 000

Fuente: Memoria CELCO, 2009.

Por su parte, el otro grupo forestal chileno que controla la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (empresas CMPC) fue creado por una familia tradicional chilena, hace más de 90 años, y aún mantiene su control. La empresa tuvo ventas el año 2010 por 4 219 millones de dólares de productos derivados de la madera.

A través de su filial, la Forestal Mininco, garantiza el abastecimiento de materia prima por medio de plantaciones propias, repartidas en Chile, Argentina y Brasil, países donde posee el patrimonio en tierras que se presenta a en el cuadro 3.4.

Cuadro 3.4. Superficie de tierras y plantaciones de Mininco

	<i>Superficie total propiedades (ha)</i>	<i>Superficie plantaciones forestales (ha)</i>	<i>Superficie por plantar (ha)</i>	<i>Superficie otros usos (ha)</i>
Chile	716 590	498 000	33 326	185 264
Argentina	94 283	65 164	2 724	26 395
Brasil	213 592	94 806	31 160	87 626
Total	1 024 465	657 970	67 210	299 289

Fuente: Memoria CMPC, 2009.

La empresa Mininco cosechó 17 800 hectáreas de plantaciones en 2009 entre Chile y Argentina, plantando en paralelo 27 000 hectáreas. A partir de 1991, la CMPC inició sus compras e inversiones industriales en Argentina, continuó en Uruguay en 1994, se amplió en Argentina con tres plantas nuevas entre 1994 y 1996, se expandió a Perú en 1996, a México en 2006, a Colombia en 2007, y a Brasil y Ecuador en 2009.

Como se ha planteado, entre las razones que explican esta expansión regional, además de los subsidios ya mencionados en los países vecinos, se debe agregar la posibilidad que tienen las empresas chilenas de comprar a precios más convenientes en estos países paños de tierras más extensos que los disponibles en Chile; además, las propiedades no enfrentan conflictos con poblaciones indígenas.

Este dinamismo, altamente concentrado que se observa en el sector forestal, ocurre también en el conjunto de la agricultura, lo cual por lo demás es un reflejo de la situación que afecta al conjunto de las actividades económicas –productivas y de servicios– del país.

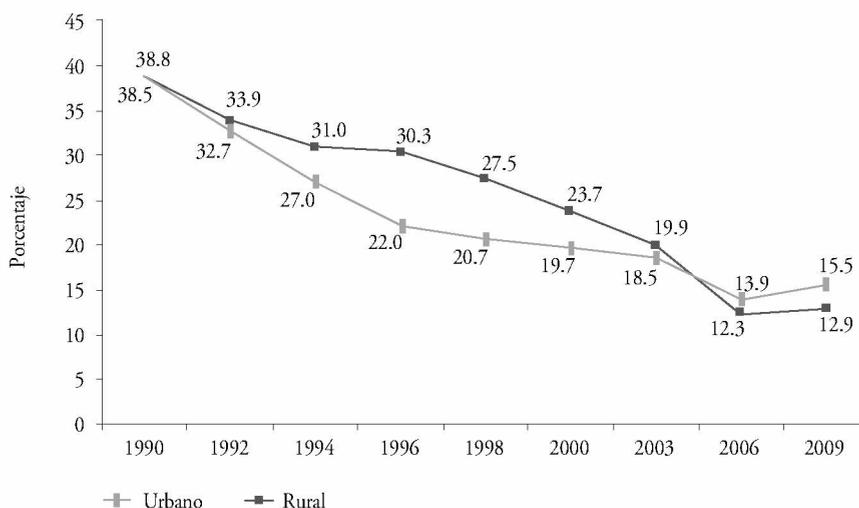
Con referencia a la evolución de la pobreza rural durante este periodo se puede señalar que en el transcurso de la década de 1990 los índices de pobreza e indigencia en Chile experimentaron una notable reducción, pero durante ese periodo se mantuvo la brecha entre los indicadores urbanos y rurales, incluso se incrementó.

La persistencia de la pobreza rural se explica en grado importante con el hecho de que una de las ventajas comparativas que tiene este modelo es el bajo costo de la fuerza de trabajo, dicho de otra manera, la permanencia de los salarios en un nivel deprimido. Sobre el particular, es necesario señalar la falta de cumplimiento de la legislación laboral, sobre todo, de parte de las empresas contratistas de mano de obra y la escasa fiscalización por parte de los servicios del Estado (Soto Baquero y Klein, 2012). Por otro lado, una parte importante de la reducción de la pobreza rural se explica por la transferencia de subsidios desde el gobierno, que tienen el efecto de elevar el ingreso familiar, pero

donde no se remueven las causas que generan la situación de pobreza y la persistencia de las desigualdades.

En resumen, se puede observar un crecimiento de la producción silvoagropecuaria del país con un marcado aumento de las exportaciones, una concentración de la propiedad de la tierra y la fuerte presencia de empresas transnacionales; un mayor empleo en el sector, con un predominio de trabajo temporal y una regresiva distribución del ingreso; así como una significativa disminución de la pobreza rural.

Gráfica 3.2. Evolución de la pobreza y pobreza extrema urbana y rural (1990-2009)



Fuente: Ministerio de Planificación, CASEN, años respectivos.

Las principales tareas pendientes

Finalmente, se reseñan las principales tareas pendientes que enfrenta la agricultura chilena desde el punto de vista de mejorar la inclusión social y de asegurar las condiciones de sustentabilidad.

Se pueden destacar dos grandes tareas. Por una parte, la necesidad de enfrentar una estrategia de desarrollo rural, basada en una concepción moderna de la ruralidad. Por otra, la urgencia de crear condiciones para que la población rural pueda superar la debi-

lidad que muestran actualmente las organizaciones campesinas, incluyendo las indígenas y la mayoría de los sectores rurales.

Para abordar la primera tarea, se parte de que la forma como se conceptualiza la realidad, que es objeto de una intervención, determina el tipo de estrategia que se aplica. La mayoría de los programas que se ejecutan en la actualidad están basados en una visión tradicional de lo rural. Ésta es una visión sectorial, que sólo considera la actividad agropecuaria y se basa en una fuerte segmentación de los usuarios de los programas. Por ello, estos programas consideran actuar básicamente sobre lo agropecuario, donde las unidades de intervención son los predios, y se segmenta a los usuarios de acuerdo con su condición socioeconómico (sólo los pobres, o en su versión más exagerada, sólo los “viables” hasta un techo en un segmento y los “no viables” en otro).

Por lo tanto, resulta necesario superar el enfoque segmentado para el desarrollo de la pequeña agricultura. Como se ha explicado, se entiende por tal aquél que considera el desarrollo de la organización rural en la perspectiva de aislar los grupos carentes de otros sectores y considerar únicamente el elemento agropecuario.

Esta estrategia de segmentación es una variante de la focalización de los programas que puede ser muy válida cuando se trata de la distribución de recursos, pero no siempre resulta una estrategia adecuada cuando se trata de programas que persiguen la promoción de grupos. En el primer caso, resulta conveniente para que los recursos lleguen efectivamente al grupo objetivo; en el segundo, el hecho de aislar a los grupos menos favorecidos de otros que han logrado superar esa condición, significa privarlos de un contacto para formar parte de ejemplos que serían útiles de emular.

Hace falta una nueva mirada sobre la ruralidad que vaya más allá de esta visión tradicional y superada por la realidad (Gómez, 2002). Una nueva definición de ruralidad implica necesariamente una perspectiva territorial del conjunto de actividades que se desarrollan en espacios rurales. Un aspecto central en la redefinición de lo rural significa considerar el conjunto de actividades que se desarrolla en territorios con una baja densidad de población relativa donde predominan las relaciones sociales personales. Este tipo de relación personal es posible en territorios con baja densidad demográfica en la medida que ello se posibilita sobre la base de *relaciones vecinales prolongadas* y por la existencia de *intensas relaciones de parentesco* entre una parte significativa de los habitantes.

Diversos autores exploran en esta línea, cuando se menciona el tema de la confianza/desconfianza, se alude a relaciones personales (Contreras, 1984), o la importancia de la familia, las relaciones afectivas y la trascendencia de la figura del padre en el medio rural (Díaz, 1992). Todo esto genera condiciones para que las relaciones personales resulten naturales, otorguen sentido a la identidad con el territorio al que las personas pertenecen y adquiere importancia la memoria rural como expresión de la historia local.

Este tipo particular de relaciones sociales genera a su vez un fuerte control social por parte de las comunidades sobre las relaciones y las conductas entre las personas. Esto no quiere decir que se trate siempre de relaciones de colaboración y de amistad, pueden ser de conflicto y de odiosidad, pero son personales. Esta situación debería implicar que la unidad de intervención de los programas de desarrollo rural deje de ser las unidades productivas que se desarrollan en los espacios. Por lo tanto, para superar el enfoque segmentado que predomina en muchos programas de desarrollo rural, la unidad de intervención de dichos programas debería ser el territorio y no las unidades productivas que lo integran. En otras palabras, se debería imponer el enfoque territorial sobre el enfoque predial.

En cuanto a la necesidad de fomentar la organización de los habitantes rurales, se plantea la urgencia de equilibrar el estado en que se encuentran organizados los diferentes grupos. En la actualidad, el sector empresarial cuenta con organizaciones fuertes, mientras el resto de la población rural se encuentra atomizada. Por ello, un movimiento ruralista tendrá más posibilidades de ser fuerte en Chile si considera también los problemas endémicos que afectan a la pequeña agricultura y si se realizan esfuerzos sistemáticos por modernizar las relaciones laborales en las empresas, creando condiciones para que el sector laboral pueda establecer organizaciones sindicales modernas.

Otro elemento que resulta muy importante para avanzar en el fortalecimiento de las organizaciones es la necesidad de precisar la especificidad que ellas deben tener. Por el contrario, en la medida en que las organizaciones sindicales son a la vez organizaciones productivas y además de representación, por ejemplo, no se avanza en esta línea. Esto no quiere decir que una misma persona sólo deba participar en forma exclusiva en una sola organización, sino que, por el contrario, se postula la necesidad de fomentar una afiliación múltiple. En otras palabras, una misma persona puede participar en varias organizaciones con objetivos específicos, en lugar de tener una organización con múltiples propósitos.

El fortalecimiento de la red de organizaciones representativas en el medio rural es fundamental para desarrollar la sociedad civil como un medio para avanzar en la democratización de la sociedad rural.

En resumen, la posibilidad de avanzar en la democratización real de la sociedad rural pasa por el desarrollo y fortalecimiento de la organización campesina y del conjunto de organizaciones que se han dado entre los habitantes rurales. Ésta es una condición para que puedan existir relaciones de y para que los asalariados rurales, campesinos y empresarios puedan participar en las instancias locales, regionales y nacionales vinculados a los problemas que los afectan.

En otras palabras, las grandes tareas pendientes consisten en dar una adecuada respuesta sobre una estrategia de desarrollo rural y un conjunto de políticas que conduzcan hacia un fortalecimiento de las organizaciones del mundo rural.

Bibliografía

- Baraona, Rafael, Ximena Aranda, y Roberto Santana (1961), *Valle del Putaendo. Estudio de estructura agraria*, Universidad de Chile, Santiago.
- Barracough, Sólón y José Antonio Fernández (1974), *Diagnóstico de la reforma agraria chilena*, Siglo XXI, México.
- Bengoa, José (1983), *El campesino chileno después de la reforma agraria*, SUR, Santiago.
- ____ et al. (1979), *Capitalismo y campesinado en el agro chileno*, Grupo de Investigaciones Agrarias / Academia de Humanismo Cristiano, Santiago.
- Bernstein, Henry (2009), “V. I. Lenin and A. V. Chayanov: Looking Back, Looking Forward”, *Journal of Peasant Studies*, vol. 36, núm. 1, pp. 55-81.
- Centro de Estudios para el Desarrollo (2002), *El Chile rural en la globalización*, Instituto de Desarrollo Agropecuario, Santiago.
- CEPAL (1986), *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, núm. 57, Estudios e Informes de la CEPAL, Santiago.
- ____ (2010), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2009*, Unidad de Inversiones y estrategias empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL, LC/G. 0000-P.
- Cereceda, Luz Eugenia y Fernando Dahse (1980), *Dos décadas de cambios en el agro chileno*, Cuadernos del Instituto de Sociología, Santiago.
- Contreras Hernández, Jesús (1984), “La teoría de la ‘modernización’ y su concepto de cultura campesina: reflexiones críticas”, en Eduardo Sevilla Guzmán (coord.), *Sobre agricultores y campesinos. Estudios de sociología rural en España*, Instituto de Estudios Agrarios y Alimenticios (Serie Estudios), Madrid, pp. 109-148.
- Díaz, Cecilia (1992), “Cultura campesina en Chile”, *Revista Latinoamericana de Sociología Rural*, núm. 1, pp. 39-53.
- Echenique, Jorge (2003), “Una década de evolución de las exportaciones silvoagropecuarias”, [www.agraria.cl].
- ____ (2003), “Una mirada a nuestra ruralidad”, [www.agraria.cl].
- ____ (2011), *El caso de Chile*, FAO, Proyecto concentración y extranjerización de tierras en América Latina y el Caribe, Santiago.

- ____ y Lorena Romero (2009), *Evolución de la agricultura familiar en Chile en el período 1997-2007*, FAO-Chile, Santiago.
- Gobierno de Chile (2001), *Una política de Estado para la agricultura chilena (2000-2010)*, Ministerio de Agricultura, Santiago, [<http://www.odepa.cl>].
- Gómez, Sergio (1982), *Instituciones y procesos agrarios en Chile*, Flacso, Santiago.
- ____ (1992), *El rol del sector agrario en la transición. Análisis del caso chileno*, Flacso, Documento de Trabajo, Programa Santiago.
- ____ (2000), “Movilizaciones sociales en el campo”, *Revista Mensaje*, núm. 491, pp. 34-37.
- ____ (2001), *La nueva ruralidad. ¿Qué tan nueva?*, Universidad Austral de Chile / Ediciones LOM, Santiago.
- ____ (2002), “Organización campesina en Chile: reflexiones sobre su debilidad actual”, *Revista Austral de Ciencias Sociales*, núm. 6.
- ____ (2005), “La agricultura en el modelo chileno”, *Análisis Latinoamericana del Medio Rural*, núm. 1.
- ____ y Jorge Echenique (1991) *La agricultura chilena. Las dos caras de la modernización*, Flacso / Agraria, Santiago.
- Gordillo, Gustavo y Lucas Sierra (2000), *La agricultura chilena en el siglo XXI*, FAO, Santiago.
- Huerta, María Antonieta (1989), *Otro agro para Chile. La historia de la reforma agraria en el proceso social y político*, CISEC-CESOC, Santiago.
- ICIRA (Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria) (1970), *Reforma agraria chilena. Seis ensayos de interpretación*, Santiago.
- Kay, Cristobal (1991), “La política agrícola del gobierno de Aylwin: continuidad o cambio?”, *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 10, octubre, pp. 934-341.
- Klein, Emilio (1973), *Conflict Between Rural Workers and Landowners in Central Chile*, tesis, University of Sussex.
- Loveman, Brian (1976), *Struggle in the Countryside. Politics and Rural Labor in Chile, 1919-1973*, Indiana University Press.
- Lehmann, David (1970), “Hacia un análisis de la conciencia de los campesinos”, *Cuadernos del CEREN*, núm. 2.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2008), *Examen OCDE de políticas agrícolas Chile*, CCDE / Ministerio de Agricultura, Santiago.
- ODEPA (Oficina de Estudios y Políticas Agrarias) (1988), *Temporada agrícola*, núm. 11.
- Ortega, Emiliano (1987), *Transformaciones agrarias y campesinado. De la participación a la exclusión*, Santiago.

- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2008), *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile Rural*, Santiago.
- Silva, Patricio (1987), *Estado, neoliberalismo y política agraria en Chile, 1973-1981*, CEDLA, Ámsterdam.
- Soto Baquero, Fernando y Emilio Klein (coords.) (2012), *Empleo y condiciones de trabajo de mujeres temporeras agrícolas*, FAO / CEPAL / OIT, Santiago.
- Valdés, Alberto y William Foster (2005), *Externalidades de la agricultura chilena*, FAO / PUC, Santiago.

4. La contrarreforma agraria en Paraguay¹

KREGG HETHERINGTON

ASÍ COMO EN GRAN PARTE DE AMÉRICA LATINA, la situación rural en Paraguay desde la década de 1980 se caracteriza por una importante reconcentración de la tierra en manos de pocos propietarios. En términos económicos, la reconcentración se ve impulsada principalmente por el tremendo auge en producción de soya en grano, cuya mecanización fue facilitada por la introducción de variedades transgénicas en la década de 1990, que ahora representa el producto más importante de la economía paraguaya (sólo la carne es su único rival real y, a su vez, un impulsor de concentración de tierra). Sin embargo, la redistribución de la tierra hacia el capital agrario también tiene raíces en procesos jurídicos ligados, tal vez irónicamente, a la apertura económica y política del fin de la Guerra Fría. Las sutiles reformas neoliberales en las prácticas de gobierno de la tierra, introducidos a Paraguay en 1985 por la Agencia de Estados Unidos de Ayuda al Desarrollo (USAID, por sus siglas en inglés) y que fueron incrementando a menudo por mandatos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) hasta la actualidad, se implementaron sin causar mucho ruido, pero tuvieron impactos espantosos en la vida de los campesinos. El proceso de democratización, que en 1989 puso fin a la más larga dictadura de la región, dio a esas reformas cierta legitimidad bajo la lógica de la transparencia política y la anticorrupción. En este capítulo se demuestra que la conjunción de estos procesos actualizó la versión nacional de una profunda re-imaginación del papel del derecho en la región.

¹ Agradezco la traducción y revisión del texto de Marco Castillo y por las gráficas que aportó a este trabajo. También agradezco a toda la gente de Vaquería y Tekojoja, especialmente a Jorge, a Antonio Galeano y a sus familias. Parte de este capítulo apareció en inglés en la revista *American Ethnologist* del año 2009, y otra parte en el libro *Guerrilla Auditors*, publicado por Duke University Press en 2011; en español, otra parte fue publicada en el libro *Privatizando lo privado en el campo paraguayo*, editado por Intercontinental Editora, en Asunción, con el apoyo de Carlos Pastore Olmedo.

Paraguay ofrece un estudio de caso interesante puesto que, a diferencia de otros países de América Latina, siguen vigentes las leyes de reforma agraria creadas en la década de 1960, modificadas sólo en lo que superficialmente parecen detalles menores. El Estatuto Agrario de 1963 y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT),² que consagraron en Paraguay los principios de redistribución de tierra, aún son las principales instituciones de propiedad para la gran mayoría de la población rural. A pesar de ello, el avance de los granos trajo consigo cambios legales de facto que sutilmente reformularon no sólo quién tenía acceso a la tierra, sino también la forma por la cual se adquiriría el derecho a la propiedad. Por ende, los cambios experimentados en Paraguay muestran la cultura jurídica en torno a la tierra y su lectura, así como las condiciones profundas y menos vistas que posibilitan el gran experimento de la contrarreforma agraria. En Paraguay, particularmente en la región oriental del país,³ estos cambios en cultura jurídica se ven reflejados en las acciones de la policía, los fiscales, los senadores, y en la política campesina que los enfrenta. Se observa también la experiencia fenomenológica que da sentido cultural al territorio, porque, a menudo, con la expansión de la frontera de la soya se extiende también la nueva realidad legal de ella.

Mi conocimiento de estos cambios empezó cuando me encontré con Joel Jara, un joven campesino cuyos padres se habían asentado en el departamento de Caaguazú en 1982, bajo la lógica redistributiva del Estatuto Agrario, pocos años antes de verse los cambios analizados en este capítulo.⁴ Joel Jara y sus padres eran activos protagonistas del movimiento campesino de la región, el Movimiento Agrario y Popular (MAP), que más adelante se aliaría con Vía Campesina. Estábamos sentados en el patio de la casa tomando tereré y hablaban de la próxima cosecha de algodón. La sequía había perjudicado su cultivo seriamente y era poco probable que fuera capaz de pagar sus deudas, mucho menos de generar algún ingreso ese año. Para Joel, lo más preocupante era que, estando en los mismos apuros y hasta en bancarrota, algunos de sus vecinos habían abandonado la comunidad luego de vender sus tierras a agricultores sojeros brasileños, ubicados hacia el este. Su temor era que la sequía terminara en más ventas de tierras. Quejándose del

² En 2002, cuando el Estatuto Agrario fue reformado, la institución que hasta aquel entonces lo había regulado, el Instituto de Bienestar Rural (IBR), cambió su nombre por Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT). Este artículo será de lectura infinitamente más sencilla si adoptamos un solo nombre. Entonces cuando me refiero al INDERT antes del 2002, se entiende que estamos hablando del IBR.

³ El país está dividido por el río Paraguay en las regiones oriental y occidental. Cerca de 98% de la población paraguaya vive en la región oriental; la región occidental o Chaco Paraguayo tiene una muy baja densidad y alta dispersión poblacional y por sus características ecológicas se presta mejor a la ganadería que a la agricultura.

⁴ El trabajo de campo se realizó en la frontera campesina del este de Paraguay durante 18 meses, entre septiembre de 2004 y agosto de 2006.

avance brasileño sobre lo que consideraba territorio campesino, Joel exclamó en guaraní, “Oprivatizapase la oreyvy!” [“¿Quieren privatizar toda nuestra tierra!”]

Lo extraño para mí era que esta frase fue expresada en una propiedad que, en términos técnicos, ya era propiedad privada. El padre de Joel, al igual que muchos otros pioneros de su generación, había recibido el título de la tierra donde se asentó, después de muchos años de trabajo en ella. En realidad, toda la zona fue asentada de esta manera, pagándole cuotas al INDERT durante muchos años de duro trabajo, y esta experiencia había condicionado las expectativas desde aquel entonces en adelante. Para la generación de Joel, la promesa de reforma agraria no se estaba cumpliendo y a él le preocupaba la perspectiva de poder hacerse cargo de la finca o de poder asentarse en su propia tierra en la frontera agrícola algún día. Desde el algodonal ubicado detrás de la casa, el horizonte hacia el norreste parecía una sábana verde de porotos mecanizados. Con los granos de soya llegaron las nubes de agrotóxicos, la deforestación, los policías y grupos de civiles armados prestos a forzar a los pequeños agricultores a la venta de sus parcelas. Quedaba claro que tenían sobradas razones para estar preocupados por el futuro de su comunidad. Sin embargo, la familia de Joel, así como sus vecinos, tenían derechos de propiedad reconocidos por el Estado, respaldados por títulos. ¿Era realmente *privatización* el término indicado para nombrar a este proceso violento de forzar a la gente a vender su propiedad titulada?

A lo largo de los siguientes años, me di cuenta que las palabras de Joel no eran meras equivocaciones, sino un importante diagnóstico acerca de los cambios de la tierra que experimenta su generación. Esta forma de hablar era en realidad un comentario complejo sobre los cambios que seguían la oleada de granos que engullían aquellas áreas que habían sido parte del régimen jurídico populista de la reforma agraria. Lo que Joel llamaba “privatización” era, por ende, bastante diferente de los más conocidos casos de privatización de tierras comunes o tierras de estados postsocialistas que ocurrían en el resto del mundo.⁵ En América Latina, la reforma neoliberal de los sistemas de propiedad ha sido de alguna forma menos severa que las masivas retomas de tierra en Europa del este. No estamos hablando de tierras comunales que de repente se encuentren picoteadas por los ricos. En su lugar, vemos una sutil reconfiguración de las prácticas asociadas con la propiedad privada de tal forma que favorecen al capital. El Estado, con el apoyo de organizaciones multilaterales como el Banco Mundial y el BID, ha invertido las reformas agrarias a través de cambios legales técnicos en vez de reformas de gran escala, y por este camino ha creado nuevos territorios jurídicos y, a pesar de relacionar el

⁵ Sobre reformas de tierras tradicionales, véase Berry (2001). Sobre reformas agrarias postsocialistas, véanse Verdery (2003) y Hann (2003). El ejemplo latinoamericano más parecido quizá es el del *ejido* mexicano (Deere y León de Leal, 1997).

proceso con la democratización y un desarrollo más equitativo, ha creado una cultura más sutilmente excluyente para el pobre que la violencia directa del régimen del general Stroessner durante la Guerra Fría.

Como veremos más adelante, esta peculiar lucha contra la “privatización”, de lo que el Estado ya considera propiedad privada, surgió en gran medida a causa de las contradicciones en la legislación paraguaya. Sin embargo, a pesar de los recientes intentos de simplificar la ley de la propiedad a nivel internacional, considero imposible que estas contradicciones se resuelvan sencillamente con nuevas legislaciones, las mismas más bien hablan de una vieja tensión subyacente en la filosofía liberal entre dos explicaciones del derecho a la propiedad. En una concepción, el derecho a la propiedad es visto como una relación abstracta entre las personas; en la otra, los derechos son relaciones entre las personas que están mediadas y problematizadas por la fragilidad de los procesos materiales. Esta brecha entre concepciones de la propiedad nos ayuda no sólo a entender la historia regional de las leyes agrarias, sino también la actual lucha entre organizaciones como la de Vía Campesina y las políticas de los bancos multilaterales. Actualmente, los campesinos paraguayos sostienen esta última concepción y la usan para desafiar tanto a la hipocresía de los legisladores así como las diversas teorías sobre la necesidad de crear sistemas abstractos de propiedad a fin de mejorar la gobernabilidad y el rendimiento agrícola, tan populares entre los profesionales del desarrollo internacional.

En las siguientes páginas se analiza esta lucha entre las dos maneras de concebir la propiedad a través de un estudio etnográfico de caso, hecho en la comunidad de Tekojoja, Caaguazú, donde se fue a vivir Joel Jara a principios de 2005. El caso es conocido en Paraguay por el asesinato de dos campesinos, ocurrido el 24 de junio de 2005, durante una larga lucha entre pobladores de la zona y sojeros especuladores que venían comprando terrenos durante un periodo de auge de la producción sojera. Esta lucha era mucho más profunda que un simple tiroteo por parcelas de tierra. En efecto, a medida que progresaba, la lucha contra los sojeros se convirtió en medidora de cambios en la cultura y en el lenguaje jurídico vigentes en el territorio paraguayo y de la región durante los últimos 30 años.

La reforma agraria inconclusa

Paraguay es un país pequeño y predominantemente rural, con una de las distribuciones de tierra más desiguales del mundo; además, es uno de los pocos países en Latinoamérica donde la agricultura sigue siendo el principal empleador (Berry, 2007). Hasta mediados del siglo xx, la mayoría de los campesinos no eran propietarios formales de la tierra. La mayor parte de su población vivía en comunidades ubicadas a no más de 100 km de

la capital, dedicados a la agricultura y la ganadería en campos comunales o en huertas temporales a las afueras de los poblados (Domínguez, 1967; Kleinpenning, 1987; Zoomers, 1988). Desde su espantosa derrota en la Guerra de la Triple Alianza contra Brasil, Argentina y Uruguay (1865-1870), la mayor parte del territorio había quedado escasamente poblado por grupos indígenas que no tenían vínculos formales con el estado paraguayo ni con sus leyes de propiedad. A pesar de hablar el mismo idioma que la mayoría de los campesinos paraguayos (el guaraní), vivían cultural y políticamente apartados. Al mismo tiempo, el territorio estaba formalmente en manos de empresarios, muchos de ellos extranjeros, que habían comprado enormes parcelas a fines del siglo XIX, las cuales sólo se usaban para explotación de madera y yerba mate. Las leyes de propiedad se dirigían principalmente a esos grandes latifundios. El registro público, establecido en la década de 1870, contenía todos los documentos relativos a la propiedad. Las leyes que regían los derechos de la propiedad estaban detalladas en el Código Civil que protegía los derechos de la tierra a favor de un puñado de propietarios y empresas extranjeras (Kleinpenning, 1992; Pastore, 1972), pero ignoraba a los indígenas y los campesinos.

La ambiciosa reforma agraria que se lanzó a mediados del siglo XX creó una ruptura drástica en esa organización del territorio. Durante la dictadura del general Alfredo Stroessner (1954-1989), el Partido Colorado se convirtió en un gran movimiento populista y una formidable maquinaria prebendaria que se repartió por el territorio por medio del mecanismo de la reforma agraria (Lewis, 1980; Paredes, 2004). Stroessner se mantuvo en el poder utilizando la represión y la violencia selectiva. A pesar de ello, tanto él como su partido tuvieron una inmensa popularidad en las áreas rurales debido a que reestructuraron fundamentalmente las posibilidades de tenencia de la tierra por parte de los campesinos.⁶ El proyecto de ley de reforma agraria o Estatuto Agrario, adoptado en el año 1963, se modeló de acuerdo con las recomendaciones de la Alianza para el Progreso, creada por Estados Unidos para extender su influencia en América Latina (Arnold, 1971). El Estatuto creó una nueva agencia de la tierra, el IBR, luego el INDERT, que se convertiría en la principal oficina del Partido Colorado en la creciente red de clientelismo prebendario a nivel rural (Turner, 1993).

Por 40 años, el INDERT creó *colonias* a lo largo de la boscosa región oriental del país. Los asentamientos pioneros estaban destinados a convertirse en prósperas comunidades campesinas de pequeños propietarios titulados. En el proyecto, también conocido como

⁶ La represión y la violencia del régimen stroessnista están bien documentadas (Centro de Documentación y Estudios [CDE], 1992; Lewis, 1980; Miranda, 1990), sin embargo, es un artificio de la historiografía de la transición la creencia de que su éxito no estuvo basado en un amplio apoyo y en lealtades rurales que se conservan en gran parte hasta la fecha.

la “Marcha al Este”, resonaba la brasileña “Marcha al Oeste”, con todas sus connotaciones militares (ambas seguían explícitamente el modelo de la frontera estadounidense del siglo XIX). Fue visto como un proyecto de construcción nacional que traería progreso por vía doble: al desarrollar a la población campesina a la vez que protegería el territorio de ser absorbido por el muy superior avance brasileño sobre la frontera.⁷ Entre 1963 y 1985, el régimen proclamó haber creado 661 comunidades a través de esta reforma, que comprendían 130 000 *lotes* en 8.8 millones de hectáreas de tierra (Frutos, 1985:95). También sostenía que el gobierno había distribuido más de 400 000 títulos de propiedad. Si uno interpreta como sea estos números, no cabe duda de que el desarrollo de la frontera fue, junto con la construcción de la gran represa hidroeléctrica de Itaipú, una de las hazañas más espectaculares del régimen (Roett and Sacks, 1991). Un sinnúmero de familias que vivían en pequeñas parcelas de los departamentos centrales del país⁸ se dirigieron hacia la frontera para tomar posesión de sus 10 hectáreas de tierra, y así crearon nuevas ciudades, economías y organizaciones políticas. Al momento del golpe de Estado en 1989, cientos de miles de paraguayos vivían en colonias creadas por la reforma.

A fin de controlar la especulación, existían numerosas restricciones sobre quiénes podían comprar las tierras de alguna de las categorías. En primer lugar, las tierras designadas como colonias ganaderas serían divididas en la región oriental en fracciones de 300 a 1 000 hectáreas; en segundo lugar, los beneficiarios de las concesiones de tierra debían ser agricultores de profesión, y en tercero, los beneficiarios no podían ser dueños de más de 50 hectáreas de tierra. Juntos, estos requerimientos debían prevenir la compra ilimitada de tierra para la reventa por parte de los funcionarios públicos e industriales, así como para limitar a los rancheros el uso del precio fijado para la adquisición de más de 1 500 hectáreas.

Si se considera cualquier estándar internacional, estas limitaciones eran muy generosas, pero su laxitud, muy reclamada por críticos del Partido Colorado, apenas importó, ya que casi nunca eran respetadas. En la práctica, el INDERT se convirtió en uno de los instrumentos más importantes para la repartición de regalos políticos. En un país donde no existía una fuerte tradición de inversiones capitalistas, las figuras poderosas con-

⁷ La expansión brasileña hacia la frontera paraguaya se hizo con referencias explícitas a “fronteras flexibles” y fue visto por muchos paraguayos como un intento de terminar con la anexión inconclusa de la guerra de 1870. A Frutos, presidente del INDERT, también le gustaba proponer que la redistribución de la tierra era un rechazo al comunismo y llevaba adelante la visión vaticana de la tierra. Todos los informes anuales del INDERT de 1963 a 1985 tienen largas introducciones del presidente de la institución en las cuales sostiene este argumento.

⁸ Paraguay se compone de 17 divisiones político-geográficas con sus propias administraciones. Actualmente, la región occidental o Chaco cuenta con tres, las restantes se ubican en la región oriental.

vertían su capital político en bienes inmobiliarios y su dinero en ganado, motosierras y changas. Oficiales militares de alto rango, que no reunían ninguno de los requisitos arriba mencionados, eran los beneficiarios más notorios del programa, y controlaban pequeños feudos a través de la región oriental. Todo esto llevó al asombro. Estudios posteriores muestran que 74% de la tierra redistribuida por el gobierno fue para 2.8% de los beneficiarios de la reforma. Hasta la actualidad, las grandes extensiones de tierra que fueron dadas a los ricos en contravención a las reglas del mismo Estatuto Agrario se conocen como “tierras mal habidas”, y su restitución es a la vez una meta central de los movimientos campesinos, así como una pesadilla administrativa para el gobierno en turno (Hetherington, 2011).

A pesar de todo, la reforma agraria logró en Paraguay una leve redistribución de la tierra para la gente más humilde, como veremos en el cuadro 4.1. Más allá de todas sus falencias e injusticias, ésta, sin lugar a dudas, transformó la configuración social y física de la región oriental del país, condujo a la destrucción de los bosques y desplazó a la mayoría de los grupos indígenas que hasta entonces habían mantenido una relativa independencia del Estado. Los indígenas, que naturalmente vieron a los campesinos como invasores violentos, con el tiempo serían reducidos a vivir en pequeñas reservas de tierra empobrecida, manejadas por el Instituto Nacional del Indígena (INDI), organismo paternalista y notable nido de corrupción.⁹ Desde sus nuevas reservas vieron la instalación de las colonias del INDERT, ligadas a una nueva red de rutas que atravesaron todos los bosques de la región. Este proceso de colonización inconclusa se convirtió en la espina dorsal de la fuerte alianza –aunque contradictoria– entre el Partido Colorado de Stroessner y el campesinado.¹⁰

El síntoma más claro del éxito ideológico de Stroessner quizá apareció en la década de 1970, cuando las organizaciones campesinas empezaron a militar en contra del régimen. En lugar de rechazar la idea de la reforma agraria, los oponentes de Stroessner la adoptaron como su propia plataforma de reivindicaciones. En ese momento el Esta-

⁹ Para leer relatos sobre la colonización terrorífica desde el punto de vista indígena, véanse Arens (1976), Clastres (1972) y Reed (1995). Según el último censo (2002), quedan aproximadamente 20 000 personas indígenas de cinco etnias (todos hablan dialectos del guaraní) en la región oriental del país, 0.4% de la población regional. En la región chaqueña todavía representan casi 40% de la escasa población, ya que la presión sobre sus tierras es mucho más reciente.

¹⁰ Uso el término *bloque histórico* a fin de señalar un abordaje gramsciano al análisis y para destacar la constante tensión que existe al interior de las relaciones políticas (Gramsci, 1971). El Estatuto Agrario era el régimen legal que mantenía unidos, aunque frágilmente, los intereses de los pequeños propietarios marginales y de los terratenientes oligarcas que controlaban el Partido Colorado. Por esta razón, la reforma agraria puede ser vista como un instrumento de alianza y también como uno de subordinación (véase Kleinpenning y Zoomers, 1991).

tuto Agrario ya se había convertido en lo que Roseberry (1996) llama un “lenguaje de contención” o de disputa, término hegemónico de referencia en el cual los diferentes grupos, aunque opuestos entre sí, no discrepan sobre los principales términos del debate. En las décadas de 1980 y 1990, cuando las organizaciones campesinas radicalizaron su posición en contra del partido, lo hicieron no por tener una visión opuesta a la del gobierno, sino como un reclamo ante el mal manejo de la reforma prometida por Stroessner. El disenso organizado a nivel rural finalmente contribuyó a la caída del dictador, quien fue depuesto por disidentes dentro de su propio partido, en febrero de 1989. La década de 1990 trajo consigo elecciones democráticas en Paraguay y algunas tentativas de reformas burocráticas, sin embargo, la política nacional permaneció dominada por facciones del viejo régimen populista, muchos de los cuales, incluyendo campesinos, siguieron articulando sus demandas en el lenguaje político establecido por el Estatuto Agrario de la década de 1960.

La contrarreforma agraria

Mientras que otros países de la región abandonaron en gran medida la reforma agraria redistributiva al final de la Guerra Fría (Kay, 2002), la política rural paraguaya apenas sufrió cambios.¹¹ El Estatuto Agrario no fue revisado sino hasta el año 2002, luego de una década de presiones del Banco Mundial, la USAID, el BID y los intereses comerciales dentro del Partido Colorado. Aun así sólo se enmendaron algunos detalles, acercándolo ligeramente a lo que se había convertido en un estándar liberal de legislación de la tierra a lo largo del continente. Cuando este estudio se inició en 2004, los campesinos en el departamento de Caaguazú todavía concebían la propiedad de la tierra estrechamente ligada a la experiencia de la reforma agraria. Esto era particularmente visible en las colonias establecidas a partir de la reforma, donde los líderes campesinos tenían memorizados los artículos del Estatuto Agrario y las organizaciones se esforzaban por tener relaciones con el INDERT.

A pesar de esta continuidad, la situación de la tierra en muchas partes del país empezó a cambiar en la década de 1990. Al revisar los datos del Censo Agropecuario Nacional de 2008, uno puede apreciar que a nivel macro, la leve redistribución de la tierra, que se había experimentado durante la dictadura, empezó a revertirse a partir de 1990. Al inicio de la transición, las grandes fincas agropecuarias representaban 4.1% del total

¹¹ El Partido Colorado permaneció en el poder hasta 2008 y durante este tiempo se caracterizó por un estilo autoritario con una orientación keynesiana en sus políticas económicas.

de fincas y concentraban 88.1% del territorio explotado. A su vez, las fincas pequeñas (menores a 100 hectáreas) representaban 95.9% del total, apenas acaparaba 11.8% del territorio explotado.

Durante los años posteriores, la cantidad de fincas menores a 100 hectáreas disminuyó progresivamente a la vez que el territorio agrícola se expandía. Al mismo tiempo, las fincas mayores a 100 hectáreas aumentaron drásticamente en cantidad. El resultado fue una reconcentración de tierras en manos de grandes fincas a partir de la absorción de pequeñas propiedades y la expansión de la frontera agrícola,¹² principalmente en el Chaco paraguayo, con su consiguiente impacto ambiental.¹³ En 2008, las grandes fincas representaban 7% del total de fincas, ocupando 98% del territorio explotado, mientras que las fincas pequeñas representaban 93% de las fincas y ocupaban sólo 8% del territorio explotado.

Cuadro 4.1. Relación de hectáreas por finca según año

<i>Año</i>	<i>Total fincas</i>	<i>Total hectáreas</i>	<i>Relación fincas/ha</i>
2008	289 649	31 086 894	107
1991	307 221	23 817 737	78
1981	248 930	21 940 531	88

Fuente: Elaboración de Marco Castillo. Censo Agropecuario Nacional, 2008.

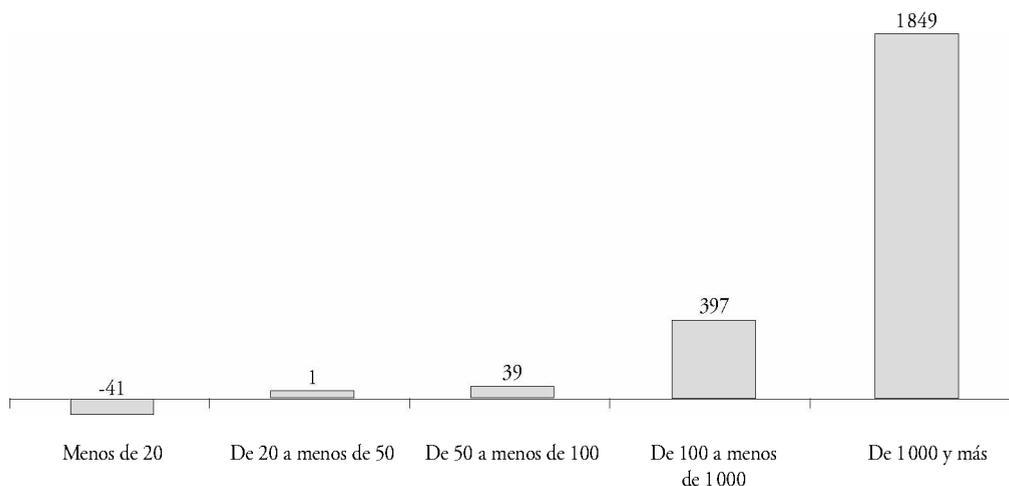
La concentración se ve relacionada con la soya, la cual en las últimas dos décadas ha tenido un *boom* asombroso, causado por la alta valoración en mercados internacionales y la entrada de la Soya RR. En 2008, la producción de soya registró 345.8% de aumento en superficie cultivada, en comparación con el año 1991. Datos del Censo Agropecuario Nacional 2008 demuestran claramente que la expansión del cultivo ha sido eminentemente favorable para los grandes propietarios y desfavorable a los pequeños

¹² El territorio destinado a fincas agrícolas representaba, en 1991, 59% del territorio nacional, y en el año 2008 representó 80% del territorio.

¹³ El principal uso que se da a las fincas agropecuarias es la ganadería. Del uso de las fincas agrícolas del país, 54% está destinado a pasturas, y 10% a cultivos. De las fincas dedicadas a cultivos, más de 70% se dedica a la soya. En la región oriental, tradicionalmente campesina, la soya ahora se expande no sólo a costa de fincas campesinas, sino también de las grandes extensiones ganaderas, que se trasladaron al Chaco (muchas veces son los mismos propietarios quienes trasladan su ganado al Chaco para convertir su pastura en sojales).

productores de soya, aun cuando éstos sean más numerosos. La gráfica 4.1 muestra que el crecimiento de la cantidad de fincas productoras de soya se atribuye exclusivamente a las grandes fincas, ya que las pequeñas en realidad disminuyeron drásticamente en las dos últimas décadas. El comportamiento de la evolución del cultivo de soya se condice y es consistente con el desarrollo y evolución de la estructura de distribución de las tierras en Paraguay y, aunque el sector de la producción de soya sea pujante en varios aspectos, su impacto no ha impugnado la validez de la estructura de distribución de tierras del país, caracterizada por su alta concentración.

Gráfica 4.1. Variación porcentual de la extensión cultivada de soya que registró crecimiento por tamaño de finca. Periodo 1991-2008



Fuente: Elaboración de Marco Castillo con base en los resultados preliminares del Censo Agropecuario Nacional, 2008.

El cambio que se registra estadísticamente de 1991 en adelante, lo podemos señalar como el comienzo de una contrarreforma agraria. No se trata de una fecha cualquiera, sino del momento de la apertura democrática que tenía como meta paliar la desigualdad política en el país.¹⁴ Para explicar la reconcentración que se registró desde ese momento es necesario comprender los cambios legales e institucionales, llamados democráticos y

¹⁴ En 1992, la nueva Constitución Nacional plasma una vez más los principios ideológicos sobre la tierra presentes en el discurso de la clase política reformadora, impulsando la distribución de tierras como derecho constitucional.

equitativos, que facilitaron un nuevo desnivel expresado en la distribución de tierras. Los cambios que quiero destacar fueron experimentados por toda la región y comenzaron con un cambio en las estrategias de desarrollo rural de los bancos multilaterales y fondos de desarrollo internacionales. La primera organización que realizó esta reestructuración fue la USAID.

La USAID se creó en el mismo momento desarrollista que el INDERT en Paraguay, como respuesta a la filosofía de reforma agraria de la CEPAL, que consideraba a los latifundios como ineficientes económicamente y financió de forma directa las iniciativas nacionalistas de redistribución, como la paraguaya.¹⁵ Sin embargo, a inicios de la década de 1980, la USAID comenzó a considerar los programas redistributivos como fracasos, y en su lugar promovió proyectos de reforma catastral que enfatizaban no la redistribución de las tierras mismas, sino el desarrollo institucional por medio de los impuestos y la reducción de los costos de transacción por la titulación de las tierras (Fandino, 1993; Thorpe, Zoomer y Van der Haar, 2000). La idea era que, mientras la redistribución podía romper la estructura rural altamente desigual del sistema latifundista tradicional, esto había conducido a un sistema burocrático estancado, el cual muchas veces relegaba la tierra a formas colectivas e inalienables de propiedad que causaban ineficiencias en la producción. La USAID esperaba que a través de catastros sistemáticos y títulos de propiedad fácilmente transferibles se produjera un mercado más dinámico de la tierra, el cual por sí mismo lograría una distribución de productores más eficientes (Carter, 2000). El nuevo modelo ya no consideraba el tamaño de la finca como factor de eficiencia, lo más importante era que los productores fueran incorporados a los mercados que los alentaría a usar la tierra de forma eficiente o, en su defecto, a venderla a quien sí lo haría (Hetherington, 2012).

En Paraguay, esta visión de la economía rural no se implantó de una sola vez y nunca tuvo suficiente apoyo legislativo para que se convierta en ley, pero sí se aceptó una serie de proyectos de nuevos sistemas administrativos e intervenciones jurídicas que sutilmente cambiaron el sistema de administración de la tierra. El primero era un proyecto catastral de la USAID de 1985, seguido por el del Banco Mundial de 1992, y del BID de 2002. Al llegar este último proyecto, la filosofía administrativa ya había cambiado por completo, fenómeno que se veía en la enorme popularidad de la obra de Hernando de Soto. En *El Misterio del Capital* (Soto, 2000), el autor sostenía que los problemas

¹⁵ Varios análisis exhaustivos de estas reformas a nivel internacional, así como su función geopolítica durante la Guerra Fría, se pueden leer en Latham (2000), Thiesenhusen (1995) y Grindle (1986). Para el cambio hacia políticas de mercado libre, véanse Carter (1997), Kay (1994) y Zoomers y Van der Haar (2000).

económicos de los campesinos se podían resolver con la aplicación de reglas claras a la propiedad y con la titulación masiva de toda posesión de tierra. La idea no era nueva, pero la simplicidad de su exposición lo convirtió en una suerte de gurú del desarrollo rural y, por lo tanto, por varios años en Asunción se hablaba de “la solución de Soto” para la problemática rural, tanto en la prensa como en las instituciones públicas y las agencias de cooperación internacional. Estas nuevas teorías, junto con los cambios administrativos impulsados por los proyectos internacionales, lograron cambiar la cultura administrativa de las instituciones públicas al punto de socavar el espíritu de las leyes de reforma agraria que seguían vigentes.

El proceso de contrarreforma se arraigó durante un periodo bastante largo, mediante pequeños cambios administrativos; además de su extensión temporal, la contrarreforma tuvo una lógica territorial muy particular. Al llegar la transición hacia la democracia en 1989, después de 36 años de reforma agraria, el Paraguay rural se gobernaba por dos conjuntos de leyes de propiedad bien diferenciados entre sí. Ambos conjuntos conllevaban asunciones políticas, subjetividades y estructuras de pertenencia distintos. Un conjunto de leyes aglutinaba las formas campesinas de propiedad, construidas con base en la noción de la “mejora”. El otro conjunto de leyes abarcaba la propiedad privada, consistente en un sistema de exclusiones del cual el campesino nunca había formado parte. Aunque ambos conjuntos de leyes compartían ciertas asunciones y lenguajes, la narrativa de la posesión era inversa en cada uno de ellos: mientras que los campesinos, excluidos de los espacios oficiales, accedían a la propiedad y la membresía política a través de una cuidadosa inversión de trabajo (con respaldo del Estatuto Agrario), en otras partes del territorio la propiedad privada era regulada directamente por el Código Civil que presume la membresía social y la propiedad como punto de partida para la inversión en la tierra. Como veremos más adelante, estos conjuntos de leyes eran bastante distintos, hasta contradecirse en algunos aspectos clave. Pero mientras pertenecieran a territorios diferentes, estas contradicciones no tenían mucha importancia. Sin embargo, sus fronteras inevitablemente comenzarían a encontrarse en la década de 1980 y, en la medida en que el uso de la tierra se volvía cada vez más intensiva en la de 1990, la frontera de la soya empezaría a apoderarse de las colonias campesinas, moviéndose lentamente hacia el este (Fogel y Riquelme, 2005; Nickson, 1981; Souchaud, 2002).

Los cambios administrativos y legales a los cuales hago referencia se sintieron de forma diferente según el lugar. En las zonas sojeras y ganaderas, regidas por el Código Civil, la solución De Soto avaló los principios ya instalados; mientras que en las zonas campesinas, las mismas teorías socavaban los principios administrativos vigentes, lo que facilitó su rápido reemplazo por un nuevo conjunto de leyes que favorecía la colonización de la tierra por grandes productores con capital para invertir. Como los dos con-

juntos legales estaban ligados a diferentes sistemas de explotación del territorio, algunas zonas donde estos sistemas se encontraban eran separadas por líneas bien definidas en el paisaje. A fines de la década de 1990, estas líneas aparecieron en los departamentos fronterizos de Alto Paraná e Itapúa. En 2002, las zonas de mayor contraste estaban en el departamento de Caaguazú, y al cabo de unos cinco años más ya habían llegado al departamento de San Pedro, al norte de Asunción. Sin embargo, estos límites no eran meros indicadores de la entrega del sistema campesino de tenencia a los grandes sojeros, también indicaban los lugares de lucha territorial y conceptual sobre qué significaba la base de la propiedad legítima. Para entender esta tensión, debemos adentrarnos de forma etnográfica en la concepción y el uso de la propiedad de los campesinos.

La propiedad agraria según los campesinos paraguayos

La idea campesina sobre la propiedad forma parte de una comprensión compleja de la economía rural a partir de una noción del hogar como una “base”.¹⁶ La casa patriarcal es el ancla económica en torno a la cual se organiza toda la actividad económica. Los campesinos construyen su base a partir de la inversión acumulada de excedentes anuales derivados de la labor familiar y la productividad de la naturaleza. La acumulación de dinero, la migración laboral y los intercambios de mercado son racionalizados como parte de esta única actividad. Para los hogares campesinos de gran parte de la región oriental, la producción de algodón subsidiada por las agencias estatales es fundamental para sostener este ciclo, y lo ha sido desde la década de 1960 (Bray y Borda, 1988). Los ingresos por la venta de algodón en abril y mayo se invierten de inmediato en la mejora del hogar, la compra de herramientas, tambores de aceite, alambrado y ropas. En la medida en que la economía del algodón continúa su declive anual, una proporción

¹⁶ Los campesinos usan la palabra *base* para expresar esta idea, aun en guaraní. El lenguaje usado por los campesinos es similar a aquél usado por Stephen Gudeman en sus escritos sobre la “economía de la base”, en varios libros de antropología económica, proveniente principalmente de investigaciones en Panamá y Colombia (Gudeman, 2001 y 2008; Gudeman y Rivera, 1990). Mi abordaje comparte algunos elementos similares, pero el propósito y, en consecuencia, algunas asunciones analíticas difieren bastante. El proyecto de Gudeman (2008 especialmente) es encontrar la economía de la base en una tensión particular entre una comunidad empotrada en las instituciones sociales y un mercado abstracto (evoca los ecos de Polanyi, 1944). Aquí sugiero que términos como *mercado* y *base* son totalmente contingentes y son entendidos como un lenguaje disponible para la lucha económica bajo formas que fácilmente podrían ser revertidas o enfrentadas de manera diferente. El mercado es, indudablemente, una forma de comunidad tal como las comunidades son, ellas mismas, abstracciones, y las líneas entre ambos son susceptibles de ser contestadas.

cada vez mayor de las inversiones se destinan a la escolaridad de los hijos y para enviar a éstos en busca de trabajo.

En la retórica populista (y paternalista) de la reforma agraria la “mejora” progresiva del hogar forma parte del progreso de las personas, y principalmente de los hombres: es una lenta construcción de influencia política y reconocimiento para el campesino anteriormente excluido de la política nacional. Así como las familias trabajan la tierra a fin de crear cultivos y excedentes para invertir en sus casas, también trabajan para adquirir los títulos del instituto de la reforma agraria. Como parte de la lógica de la base, los títulos son considerados objetos materiales que los conectan al Estado como ciudadanos. La idea de que los derechos a la tierra son bienes materiales adquiridos mediante el trabajo se vincula, en consecuencia, con la idea del desarrollo de la subjetividad política del trabajo. La propaganda colorada de la Guerra Fría era explícita en relación con esta vinculación, sostenía que dar tierra a los campesinos implicaba otorgarles plena personalidad y la posibilidad de participar en el proyecto nacional: el trabajo construía la base del hogar, creaba sujetos políticos y, en última instancia, edificaba una nueva nación.¹⁷ Al comienzo de la década de 1990, el proyecto de adquirir membresía política por medio de los derechos a la tierra se había convertido en una de las características más profundas de la identidad campesina y del conjunto de aspiraciones de jóvenes como Joel Jara.

Este vínculo entre inversiones en la base y membresía en la nación se vuelve más claro al revisar las prácticas de tenencia de tierra en las colonias de la reforma. Los campesinos de las colonias poseen y comercian la tierra de tres formas diferentes, y en ninguno de los casos esto se considera como una transacción de “propiedad privada”. Según su posición en la narrativa pionera, los campesinos poseen su tierra como *mejoras*, *derecheras* o *títulos*, aunque consideren a los títulos como la mejor forma de propiedad, las tres formas crean un espectro diferenciado en grado pero no en tipo. Para los campesinos que conozco, la *mejora* es la forma más fundamental de propiedad, es la base sobre la cual se construyen las otras formas de propiedad. A continuación explicaré las tres formas de propiedad antes de mostrar por qué la *propiedad privada* es algo fundamentalmente diferente.

¹⁷ Frecuentemente reiterado, este discurso aparece en docenas de libros e introducciones de reportes anuales redactados por el INDERT (por ejemplo, Frutos, 1982 y 1985). La materialidad de los títulos como regalos populares fue también constantemente reforzada en ceremonias de entrega de títulos y representaciones de hombres campesinos sosteniendo papeles en alto (Hetherington, 2011).

Mejoras

Cuando los campesinos hablan sobre la transferencia de tierras en las colonias, por lo general se refieren a la misma como la venta de mejoras, a las mejorías introducidas en las tierras, más que de la tierra propiamente dicha. El antecedente legislativo es sencillo. La reforma agraria iniciada en la década de 1960 revocó los derechos de posesión de los latifundios improductivos que habían acumulado enormes extensiones de bosques, principalmente durante la venta de tierras públicas en el siglo XIX, sin hacer mucho de ellos. Implícitamente, también desautorizó la posibilidad de reclamos por parte de los indígenas cazadores y recolectores. Previo a la colonización, la mayor parte de la actividad económica de la región oriental recaía en alguna de las dos categorías, con la mayoría de los latifundios existentes para la extracción de baja intensidad (de maderas nobles y yerba mate) usando mano de obra indígena ocasional (Domínguez, 1967; Kleinpenning, 1992; Reed, 1995). Los campesinos con voluntad de participar en la colonización sólo debían encontrar tierras que no eran usadas para la agricultura.

La posesión se derivaba directamente de la idea de la base y los campesinos consideraban que la creación de dicha base era, en sí misma, un reclamo legítimo de posesión. En la frontera, donde la mayor parte de las tierras no eran usadas para la agricultura, este principio condujo a tres generaciones de campesinos a emprender la búsqueda y el reclamo por la tierra propia. La posibilidad de encontrar tierra en desuso creó una tradición entre los jóvenes varones, quienes al final de la adolescencia dejaban el hogar familiar con la expectativa de ser capaces de encontrar tierras.¹⁸ Actualmente, la disponibilidad de tierras ha disminuido, pero el sistema básico no ha cambiado. Al interior de las colonias, las tierras que ya son usadas pueden ser compradas por campesinos, más allá de su estatus legal, a un precio informalmente convenido (“*arriero porte*”) con quien la está trabajando. En consecuencia, lo que se compra no es la tierra misma sino su mejora, la intervención humana sobre la tierra, incluyendo claros, estructuras, pozos y huertas.

Derecheras

Aunque el gobierno hablaba de “reforma agraria”, sólo una pequeña parte de la repoblación autorizada por el Estatuto Agrario era realmente coordinada por el Estado (Sánchez

¹⁸ Llamativamente, esto significaba que a medida que la tierra se hacía más difícil de conseguir, aquellos jóvenes que dejaban sus hogares en busca de ella se convertían en “sin tierras”. Por esto la reforma agraria creó la categoría de “sin tierra” que a su vez se convirtió en la medida del fracaso de la misma reforma.

González, 1997; Vázquez, 2006). El principal papel del INDERT desde sus inicios fue el de proporcionar reconocimiento estatal a los asentamientos “espontáneamente” establecidos por los pioneros. A continuación, el INDERT establecía sus oficinas locales, medía las parcelas, y a veces ayudaba con la comercialización de madera y algodón. Dado que toda tierra era previamente reclamada, el reconocimiento estatal del nuevo asentamiento dependía de una expropiación por decreto, o de la compra directa al dueño. Por lo tanto, la reforma agraria borró la diferencia entre “invasión de tierra” y el asentamiento organizado en tierras ociosas, puesto que este último casi siempre se iniciaba con incursiones a la propiedad privada. El proceso podía ser relativamente sencillo, tal como en el caso de Tekojoja, donde el dueño era un colorado de alto rango que quería vender su tierra y fácilmente llegó a un acuerdo con el INDERT. El establecimiento de otras colonias fue, sin embargo, mucho más complicado, aún más a fines del siglo xx. Estas colonias permanecían sin ser reconocidas mucho tiempo después de ser habitadas, puesto que la expropiación no era políticamente oportuna para el INDERT.¹⁹ Sin embargo, incluso en las colonias no reconocidas, la presencia del INDERT promovía la idea de que, por más tiempo que tome, la expropiación y redistribución de tierras era el resultado previsible.

Después de la expropiación, el INDERT parcela la colonia y gestiona permisos de ocupación intransferibles a los solicitantes, a los cuales los campesinos llaman coloquialmente “derecheras”. *Derechera* es una palabra que hasta hace muy poco no aparecía en ninguna documentación legal, pero ha sido usada por un largo periodo de tiempo, tanto por los campesinos como por los burócratas del INDERT, a fin de describir su relación. Los permisos son formularios de una página que contienen el nombre del ocupante y el número del lote, y son la primera evidencia documentada de la tenencia de tierra campesina.²⁰ Este papel facilita una nueva forma de relación entre los campesinos y el Estado, la cual permite el pago de cuotas anuales en época de cosecha del algodón. También les da el acceso a un sobre marrón que permanece bajo dominio del INDERT y detalla cualquier transacción realizada sobre la tierra (in-

¹⁹ En muchos casos, por ejemplo, más de una persona reivindicaba la misma tierra, complicando la posibilidad de su compra. A la mayoría de estas colonias se les permitió surgir con la esperanza de que el problema de la transferencia de la tierra se resolvería por sí mismo y, en algunos casos, el INDERT incluso instaló oficinas, midió terrenos y comenzó a aceptar pagos por los lotes antes de que estuvieran técnicamente disponibles para su venta.

²⁰ El Estatuto Agrario restringió quién podía solicitar éstos permisos, sin embargo, las reglas casi nunca fueron seguidas y hasta hace poco estas tierras estaban disponibles para casi todo aquel que las solicitara. Técnicamente, quien solicita la tierra debe ser de nacionalidad paraguaya, agricultor (esto quiere decir que dedican su vida a la agricultura) y sin tierra. Y no podían solicitar un lote si ya habían recibido uno y lo habían abandonado. También se aplicaban modestas restricciones de superficie, manteniendo a los agricultores en hasta 100 hectáreas y a los ganaderos hasta 1 500 hectáreas.

cluyendo la medición, disputas y pagos). Este documento transita un serpenteante camino de oficina en oficina, coleccionando recibos, notas, presillas, sellos y firmas, desgastándose en su recorrido. Tanto el permiso como el contenido del sobre son frágiles, propensos a romperse, quemarse o perderse. Sin embargo, es la conexión entre ambos, y la relación que traza entre el solicitante y los burócratas del INDERT, el que hace a la tenencia de tierra una cuestión oficial.

Vender las derecheras es técnicamente ilegal, pero hasta hace muy poco era, en la práctica, sólo un poco más complicado que vender las mejoras, y podía realizarse con el representante local del INDERT como testigo. Esa transferencia se registraba oficialmente como el caso de una persona cediendo sus derechos y otra solicitándolos. Comprador y vendedor todavía sostienen que están comercializando mejoras, pero se subentiende que al haber algún tipo de documentación, ésta otorga más valor a la tierra. En palabras sencillas: el papel que acompaña a la parcela es una forma de mejora, es la indicación de inversiones preexistentes en el estatus legal de la tierra.

Títulos

Una vez que se termina de pagar por las derecheras, los campesinos reciben el título de la tierra, pero con ciertas limitaciones. Las derecheras no transferibles se convierten en títulos que a su vez tienen una moratoria de diez años durante la cual el título tampoco puede ser vendido (estos dos reglamentos forman parte de un intento por limitar que los recién asentados nuevamente se queden sin tierra).²¹ Después del periodo de diez años el título deja de estar bajo la jurisdicción del Estatuto Agrario y en su lugar es sujeto al Código Civil. No hay duda de que los campesinos dan gran valor a estos títulos. La mayoría los quiere como una forma de “seguridad” contra la posibilidad de que la policía les quite la tierra y como un símbolo de sus logros. Sin embargo, no ven en el título un salto cualitativo en sus derechos. Al comenzar mis entrevistas a los campesinos nadie hablaba sobre la forma en que un título efectivamente señalaba su transferencia de una lógica jurídica a otra, y muy pocos comprendían de la relación entre el Estatuto Agrario y el Código Civil.

Desde el punto de vista campesino, la concesión de títulos de propiedad por parte del INDERT básicamente implicaba el intercambio del permiso en el sobre marrón, que

²¹ La idea era que esto mantendría a la familia pionera en la tierra por suficiente tiempo, hasta que se arraigara y comenzara a construir su base. Las restricciones también estaban destinadas a reducir la especulación sobre tierras con precios controlados.

a esa altura había acumulado años de recibos, estampillas, notas y una asombrosa cantidad de grapas, por una nueva carpeta de cartulina amarilla. Los campesinos se referían tanto a derechoeras como a títulos como *kuati'a*, o “papeles”. Una tierra con *kuati'a* vale más que aquella sin *kuati'a*. Una derechoera acompañada por recibos de cuotas pagadas es mejor que otra simplemente con derecho de ocupación. Un título es mejor que cualquiera de las anteriores, puesto que conecta al dueño en una relación cada vez más estable con las figuras estatales. Cada uno de estos pasos es prueba de un duro trabajo y de inversiones en la base, y, en virtud de esa inversión, se convierte en una apuesta más sólida a la tierra. Los campesinos lo expresan claramente: los títulos son una forma de mejora, una inversión material que toma la forma de una hoja de papel y de una red formalizada con los representantes del Estado.

Que los títulos sean considerados una forma de *mejora*, equivalente a labrar la tierra, cavar un pozo o construir un rancho, muestra cuán efímera sigue siendo la noción de la titulación en el campo. Los campos labrados se llenan de vegetación, los pozos se entierran y los ranchos se queman. La diferencia entre las simples mejoras y los títulos es análoga (y muchas veces correlacionada) a la diferencia entre casas con piso de tierra y casas con piso de cemento, que este material sea más seguro con relación al piso de tierra no hace que la casa sea permanente o no sea vulnerable a desastres naturales o personas caprichosas. Durante mi investigación me encontré con más campesinos que alguna vez tuvieron un título y lo perdieron, ya sea por fuego, litigios o herencias mal gestionadas, que familias que aún tenían su título. Que la mayoría de ellos probablemente hubiera solicitado y recibido una nueva copia del título, que en principio permanecía en los registros del INDETI, no cambiaba la cuestión. La pérdida de la evidencia material del título equivalía a perder por completo el título. Aunque algunos me expresaron, en abstracto, la idea de que probablemente seguían siendo sujetos de derecho, estaban tan inseguros de esto que ni siquiera querían preguntar y confirmarlo con algún funcionario por el miedo de ser desalojados.

Los títulos se obtenían y mantenían con orgullo, preservados y protegidos de la misma forma en que se mantiene una casa impecable: pintándola constantemente con cal. Este es un punto crucial, no porque sea extraño sino porque contradice la visión de la clase media urbana y de la burocracia reformista de la Posguerra Fría, así como la lógica de la ley de propiedad expresada en el Código Civil. De hecho, invierte los principios básicos de las convenciones vigentes de la gestión de tierras. Para los campesinos, los títulos son el punto final de la propiedad, la forma a la que uno aspira; mientras que para la clase media urbana, los productores de soya y los expertos internacionales que aconsejan al gobierno sobre administración de tierra, el título es una representación abstracta que posibilita la propiedad, es decir, el título es el prin-

cipio de la propiedad y cualquier cosa por debajo de esto es tan sólo una forma débil y mestiza de posesión.

Propiedad privada

Más adelante volveré sobre esta distinción, pero primero quiero subrayar el porqué los campesinos nunca consideran a los títulos como “propiedad privada”. En esto ellos se apartan del texto del Estatuto Agrario. El Estatuto y el INDERT fueron pensados como instituciones de transición que serían disueltas cuando el campesinado adquiriera la propiedad privada en forma de títulos y las condiciones económicas que los privaban de convertirse en miembros plenos de la nación quedaran superadas. En la medida en que los campesinos recibían títulos, sus derechos serían transferidos al registro público, bajo la jurisdicción del Código Civil, y el INDERT se iría desvaneciendo. Sin embargo, a 45 años de su creación la institución no ha desaparecido. De hecho, actualmente tiene una sucursal dentro del registro público que se ocupa de los títulos en la etapa condicional de su fallida transición. Además, los mismos campesinos nunca consideraron sus parcelas como propiedad privada. En efecto, los campesinos nunca usan la expresión, *propiedad privada*, para hablar de sus propios lotes, sino únicamente para nombrar una forma completamente diferente de relación con la tierra, la cual aspiran tener.

Los campesinos se refieren a su tierra como *cheyvy*, *chelote* o *chelote titulado*, pero nunca como *chepiedad*. Cuando les pedí a varias personas que me definieran “propiedad privada”, muchos me dieron una respuesta sucinta: “Ndojeikekuaai” [“no se le puede entrar”]. No resulta difícil reconocer de dónde proviene este uso. El latifundio más grande en un radio de 10 km de Tekojoja, que cambió de dueño en tres ocasiones desde el momento en que se empezó a asentar la zona, era conocido como “la propiedad privada” o sencillamente “la privada” por los carteles que se habían instalado a lo largo de su valla posterior durante su último intento de ocupación en 1990 (fecha llamativa). Aquéllos con quienes hablé coincidieron en que la propiedad fue nombrada por los carteles que allí se instalaron; sin embargo, las versiones sobre lo sucedido después variaron. Para algunos, la propiedad era un lugar al cual nadie se atrevía a entrar durante la década de 1990 porque estaba resguardada por un poderoso alemán con un enorme perro y por estar su bosque atravesado por caminos que permitían a la policía entrar en busca de cazadores. Para otros, la propiedad era intocable porque el dueño empleaba a varios pobladores para trabajar en su aserradero. Hablar de propiedad privada era reconocer la habilidad de su dueño de excluir, ya sea por alianzas clientelares en la comunidad o por la capacidad de convocar la violencia policial. En resumen, la propiedad

privada representaba para los campesinos una forma de relación entre dueño y Estado bien diferente a aquella tenue relación que a ellos se les había facilitado mediante la reforma agraria. Era esta la distinción que Joel y sus pares se empeñaban en mantener con su lucha contra la “privatización”.

La trinchera de la anti-privatización

En 2005, Joel Jara se fue a vivir a Tekojoja, una comunidad que quizá era, en aquel entonces, el ejemplo más crudo del conflicto territorial entre las dos formas de propiedad. Al oeste de un arroyo angosto se encontraba la comunidad de casas campesinas con cultivos diversificados en torno al ciclo del algodón, en lotes de 3 a 20 hectáreas de tierra cada uno. Al este, en una zona que anteriormente había sido como Tekojoja, se veían los campos de cultivo de soya de brasileños de los pueblos de Toledo y Santa Clara, en lotes desde 50 a más de 10 000 hectáreas cada uno.

Entre los años 2002 y 2006, más de 100 campesinos en Tekojoja estaban envueltos en una violenta lucha con un puñado de productores de soya brasileños de Santa Clara, quienes intentaban cruzar el río y comprar tierras en la colonia. Lo que estaba en riesgo era bastante evidente: ambos grupos intentaban controlar aproximadamente 200 hectáreas de tierras arables, repartidas en 10 lotes separados a lo largo del asentamiento. A pesar de ser un área relativamente pequeña —otros conflictos por extensiones mucho mayores que ésta se habían desarrollado durante décadas en Paraguay—, ambas partes lograron convocar aliados de alto perfil, abogados, organizaciones políticas y la prensa vieron esta lucha como un símbolo de los cambios fundamentales en la sociedad paraguaya.

Lo que convirtió el conflicto en Tekojoja en un caso tan importante y lo transformó en la lucha contra la privatización *per se*, es que fue uno de los primeros conflictos de mucha visibilidad que ocurrió al interior de una colonia del INDERT. La frontera agrícola, como cualquier otra frontera, fue siempre un lugar de conflictivo. Sin embargo, los campesinos fueron protagonistas de la expansión: la violencia estuvo dirigida de forma externa hacia los latifundios improductivos y hacia la población indígena que habitaba los bosques y no estaba incluida en los dictados del Estatuto Agrario. Al interior de las colonias como Tekojoja, no había una tendencia hacia los conflictos por tierras, puesto que el ala sin tierra de las organizaciones campesinas se enfocaba en la creación de nuevas colonias, en encontrar tierras fiscales o propiedades supuestamente privadas, así como en presionar al gobierno para realizar más expropiaciones hacia el oeste. Entre los campesinos dentro de las colonias había un respeto recíproco por las mejoras que se incorporaban en las tierras, estuvieran o no formalizadas como títulos.

En Tekojoja, la privatización en realidad se refería a la aparición de una clase totalmente nueva de compradores de tierra. De acuerdo con la versión de los campesinos, el conflicto se inició cuando un grupo de 10 brasileños, dirigidos por un hombre llamado Opperman, comenzó a comprar tierra en la colonia en el año 2002. Los brasileños ya poseían tierras al otro lado del río, en Santa Clara, y buscaban expandir sus cultivos de soya después de la benévola cosecha de 2001. Aparecieron buscando pobladores que quisieran vender sus lotes y pronto se encontraron con diez familias que se estaban mudando del lugar. Una de ellas tenía título, el resto tenía derecheras en diferentes etapas de pago. Los brasileños compraron todos estos derechos, validándolos a través de los representantes locales del INDERT o en el juzgado de paz local. Luego solicitaron y obtuvieron permisos de ocupación del INDERT y comenzaron a pagar los lotes lo antes posible a fin de convertirlos en títulos.

Como ya se mencionó, estas transferencias eran comunes aunque, técnicamente, ilegales. Lo que hacía de éste un caso diferente fue que un grupo de campesinos sin tierra de las colonias vecinas objetaron las ventas. El grupo fue convocado por el dirigente campesino local, Jorge Galeano, con la idea de intentar detener la transferencia. Cerca de 150 mujeres y varones jóvenes, la mayoría en busca de su propia tierra, decidieron trasladarse a los lotes en disputa a fin de evitar que la transferencia se realizara. Su temor no era la convivencia con los brasileños, sino que la producción sojera adquiriera toda la comunidad, incluidos los minifundios, tal como había ocurrido en otras comunidades más al este como Parirí, Yvypyta y San Roque. En cada uno de estos lugares, los productores de soya habían ofrecido precios de mercado por las tierras, lo que superaba hasta 30 veces lo que los campesinos podían esperar recibir si las vendían a otros campesinos.²² Algunas familias vendieron sus lotes tras conocer la oferta y tan pronto como se establecieron los productores de soya, los demás vecinos también estuvieron bajo gran presión de vender sus tierras, puesto que el uso no regulado de herbicidas durante la época de la soya hacía prácticamente imposible habitar en la comunidad. En muchos lugares la contaminación del aire y el agua fue suplantada por la intimidación y la violencia directa.

Los campesinos de Tekojoja sostenían que la colonia era una trinchera que debía ser mantenida entre dos diferentes sistemas de agricultura y culturas legales. Peticionaron al INDERT que decretara la prohibición de adquirir tierra a los brasileños y requirieron que, en su lugar, los lotes fueran adjudicados a campesinos sin tierra. De acuerdo con

²² En esa época, la tasa de la tierra era de 450 000 guaraníes por hectárea, a pagar en 10 años. Los productores de soya normalmente ofrecían por encima de 10 millones de guaraníes por hectárea en Tekojoja. En otras comunidades escuché cifras entre 12 y 15 millones de guaraníes.

los trámites típicos para solicitar expropiaciones, los mismos se trasladaron a los lotes en disputa y comenzaron a instalar un campamento.

Después de una revisión interna, el INDERT finalmente concedió que la ocupación por parte de los productores sojeros era ilegal y, tras revocar sus permisos, autorizó nuevas derecheras a los campesinos. Durante los siguientes tres años –mientras el caso llegaba a la Corte Suprema de Justicia–, los brasileños lograron, en tres ocasiones, vencer a la policía de desalojar a los campesinos del lugar, quemar sus casas y destruir sus cultivos. En cada una de esas ocasiones, los desalojos fueron considerados ilegales y un número cada vez menor de campesinos retornaba al lugar para reconstruirlo. Inspirados por la lucha, se sumaron unos cuantos campesinos más, incluido Joel.

Una fría mañana de junio de 2005, la situación llegó a su cúspide cuando por un accidente de la historia, la balanza se inclinó a favor de los campesinos. Opperman había convencido a la abogada Nelly Varela, de la fiscalía regional en Coronel Oviedo, de llevar a cabo un tercer desalojo de los campesinos. Dos camionadas de “cascos azules” (policías antimotines) se hicieron presentes a las cinco de la mañana y sacaron a los pobladores de sus camas. Cargaron los camiones con más de un centenar de campesinos, incluidos a Joel y su esposa (que en ese momento estaba en su octavo mes de embarazo), y los llevaron a la cárcel local, mientras la pandilla de Opperman tomó por asalto la comunidad, avanzando con tractores, destruyendo casas y prendiéndoles fuego. Después, cuando Opperman se alejaba de la comunidad por uno de los caminos principales, encontró un grupo de unos cincuenta campesinos, algunos de ellos se habían escondido durante el desalojo junto a otros que estaban reunidos en solidaridad para discutir cómo reaccionar. Cuando Opperman y su séquito pasaron al lado del grupo, abrieron fuego contra los campesinos; murieron dos hombres e hirieron gravemente a un tercero.

Los asesinatos de dirigentes campesinos en Paraguay no era inusual, pero Jorge era un dirigente conocedor de los medios y unas cuantas horas después de los disparos, las noticias del hecho ya había alcanzado el circuito de radios locales y de Asunción. A la mañana siguiente, el primer periódico que hizo eco de la noticia, *ABC Color*, la presentó como una confrontación armada. Lo único que impidió que esta historia no fuera tratada como tantas otras fue que yo estuve presente y tomé fotografías que muestran a los campesinos desarmados cuando sufrieron el ataque. Posteriormente, los campesinos me solicitaron divulgar las fotos en la prensa, cosa que tornó a la opinión pública en contra de los productores de soya y debilitó su posición. Entonces inició un proceso que derivaría en la resolución de la Corte Suprema de Justicia a favor de los reclamos campesinos por la tierra.²³

²³ Un proceso penal también fue iniciado pero no dio lugar a ningún cargo.

Esta fue una victoria poco usual para los campesinos, pero algunos de sus detalles revelaron un sistema que en su base sigue trabajando en contra de los mismos. La resolución de la Corte a su favor llegó con una importante advertencia. De los 10 lotes en cuestión, los campesinos ganaron nueve. Perdieron el lote que ya había sido titulado por el INDERT un año antes de ser vendido al productor sojero. La Corte confirmó la no transferibilidad de las derecheras, pero decidió permitir que fuera vendido el título, aunque técnicamente esto significaba violar la moratoria de 10 años. En otras palabras, escogieron considerar el título como propiedad privada y, en consecuencia, las transacciones del mismo estarían regidas por el Código Civil, cualquier restricción puesta sobre el título por parte del INDERT sería considerado irrelevante. La Corte trasladó la tierra de un régimen jurídico a otro a fin de otorgarlo a los productores sojeros y usaron el título para hacerlo. Aunque había oído sobre privatización durante meses por parte de los campesinos, ésta fue la primera vez que escuchaba a la gente hablar sobre los títulos de propiedad como herramientas de privatización, una suerte de trampa documental que permitía quitarles la tierra sobre la cual habían invertido tanto trabajo. En Tekojoja, la gente sugirió que los títulos podían ser usados como herramientas para destruir tanto al INDERT como al proyecto mismo de construcción nacional, del cual todos se consideraban partícipes. En resumen, los títulos ahora eran vistos como una amenaza para lo que quedaba del sustento institucional de los campesinos en el Estado. Tanto que al año siguiente, los campesinos llegaron a organizarse en contra de los proyectos de ley que les permitían intercambiar libremente sus derecheras por títulos gratuitos, algo que hasta ese momento hubiera sido muy atractivo para ellos.

La propiedad y el liberalismo

Ese repentino cambio en la política de los campesinos, que pasó de buscar a temer los títulos, habla de una prolongada tensión en el pensamiento liberal sobre la relación entre la propiedad, la ley y la ciudadanía. A fin de ilustrarlo, voy a trazar un breve paralelo con una de las narrativas fundamentales de la propiedad privada de John Locke, el filósofo inglés del siglo xvii. Locke consideraba que “en los inicios” y en las nuevas fronteras, el hombre podía, razonablemente, apropiarse de aquellos elementos de la naturaleza que podía perfeccionar con su propia labor. Veía, como un principio de derecho natural, que la propiedad se prolongaba como una extensión del cuerpo del dueño hacia la tierra sobre la que trabajaba (véase Radin, 1993). Sin embargo, Locke vio que esta forma de apropiación era, en última instancia, limitada y tendiente a generar conflictos en la medida en que las personas se multiplicaran y los recursos escasearan. Este conflicto fue

el motivo para la creación de los títulos de propiedad, institución creada por contrato para el mutuo beneficio de todas las partes contratantes. Una vez que los títulos entraron en vigor, la labor en sí misma no era suficiente para justificar la apropiación de un recurso y la propiedad se introdujo en el dominio de los derechos abstractos tácitamente acordados por los miembros de la sociedad.

Al igual que otros relatos sobre los contratos (Pateman, 1988; Rose, 1994), la historia que funda la comprensión lockeana sobre propiedad cuenta el nacimiento de la civilización en el momento mismo de la fundación de una abstracción consensual. Locke relata una revolución repentina, en la cual las relaciones humanas, gobernadas por su relación con las cosas materiales mediante la labor, se convierten en relaciones gobernadas por un orden superior llamado contrato social. Mi punto aquí no es tomar la visión lockeana de abstracción como una premisa analítica, sino más bien mostrar que, en Paraguay, la lucha sobre la propiedad está saturada de este lenguaje lockeano. Dicho de otra forma, las personas de ambos lados se sienten orilladas a entender su problema como una parte de la relación entre lo real y lo abstracto. Para los burócratas, los productores de soya y los reformistas, la invocación de códigos y la eficiencia implica la superioridad de lo abstracto sobre lo material; mientras que la invocación campesina de mejoras y su insistencia sobre los derechos como *kuati'a*, o papeles, sugiere que las abstracciones siguen siendo resultado de procesos materiales. En otras palabras, el lenguaje de contención, disputa o lucha, dentro del cual se articulan estas posiciones, se inscribe en nociones liberales de larga data sobre la propiedad que formó la base de la reforma agraria y de los proyectos y las políticas que le sucedieron.²⁴

La narrativa lockeana se funda constantemente en todas las propuestas tanto a favor como en contra de la reforma agraria, con proponentes y opositores, arguye que para que Paraguay se vuelva totalmente moderno (al estilo de las democracias occidentales) debe crear instituciones que sustituyan las relaciones materiales y permitan que la gobernanza sea conducida a nivel de representaciones abstractas de derechos de tenencia (los títulos) y contratos legales. Los primeros reformistas siempre equipararon el desarrollo campesino con el logro de títulos, y sugerían que la titulación indicaba la incorporación del campesino a la nación moderna. Los detractores de la reforma agraria

²⁴ Una forma de clarificar esta posición es distinguiéndola de Gudeman (2001, 2008), quien toma la abstracción y la materialidad (como también el mercado y la comunidad) como categorías analíticas preestablecidas. Prefiero no leer estas transacciones de esta forma. De hecho, cuando se la mira en relación con los indígenas de quienes tomaron la tierra, en primer lugar, los campesinos muy bien pueden proclamar la superioridad del Estatuto Agrario con base en su abstracta legalidad según el uso ancestral (sin formalidad legal) de los indígenas sobre la tierra y los bosques. Desde este punto de vista, es la política que toma el lenguaje económico disponible, y no las tensiones económicas subyacentes, las que producen el lenguaje de la política.

después de la Guerra Fría insinuaban que la compleja burocracia del INDERT mantenía al campesino en un estado premoderno y que sólo al mejorar la documentación de la propiedad se podría lograr un verdadero progreso de la agricultura paraguaya.²⁵ Entre estas dos posiciones, la diferencia se ubica en la fisura de representación en relación con el presente. Para los reformistas originales, la formalización completa del código legal aún debía alcanzarse, y se alentaba a los campesinos a mejorar las tierras en la frontera agrícola, como una forma de crear una nación moderna, en la cual eventualmente participarían. Aquéllos que ahora intentan revocar la reforma agraria, ven al Código Civil como un hecho consumado contractual, y aquéllos que aún se aferran a la materialidad de los derechos de propiedad, lo ven como un molesto recordatorio de la faceta no tan moderna de Paraguay.

Las consecuencias de esta diferencia se observan en cómo los reformistas y sus detractores definen los límites de lo social, porque en realidad los contratos sociales se construyen no con base en la repentina emergencia del consenso, sino con base en la violencia de la exclusión constitutiva.²⁶

Como un apartado de esta discusión, Locke, en el *Segundo tratado sobre el gobierno civil* (1963), usa el ejemplo del continente americano: “Mas con todo existen todavía grandes extensiones de tierras no descubiertas, cuyos habitantes, por no haberse unido al resto de la humanidad en el consentimiento del uso de su moneda común, dejaron sin cultivar, y en mayor abundancia que las gentes que en ella moran o utilizarlas puedan, y así siguen tenidas en común” (Locke, 1963:341). En otras palabras, algunos usos de la tierra se equivalían a un desperdicio, porque los habitantes de esas tierras no se habían adscrito al orden legal establecido por “la humanidad”. La apertura de la frontera agrícola en la década de 1960 tenía como meta la fundación de una nueva nación que poco a poco sería construida por la labor campesina. En retrospectiva, no resulta difícil advertir las exclusiones de aquel proyecto, que eran similares a las exclusiones implícitas en la visión lockeana sobre la frontera americana, considerado “vacío”.²⁷ Los indígenas que habitaban la boscosa frontera oriental de Paraguay, sencillamente eran considerados inexistentes por el Estado y por los campesinos. Fueron desposeídos de todo y, hasta fines de la década de 1970, no tenían ningún recurso para evitar ser cazados y masacrados a lo largo de la frontera (Arens, 1976; Reed, 1995).

²⁵ Esta opinión está implícita en la mayoría de los materiales sobre el estado de gobernanza agrícola en Paraguay (IBD, 2002 y 2004; USAID, 2004; Banco Mundial, 1995).

²⁶ Varios autores muestran que Locke, entre otros, construyó su teoría del contrato social a partir de la necesaria exclusión de la mujer, el pobre y el “incivilizado” (Pateman, 1988; Mehta, 1999).

²⁷ Por un lado, de acuerdo al Estatuto Agrario, era casi imposible que las mujeres obtuvieron permisos de ocupación. Rectificarlo fue uno de los cambios más saludables para el Estatuto Agrario en 2002.

La nueva contrarreforma también tiene sus exclusiones. En la reconfiguración de la legislación y el territorio son los campesinos que se encuentran fuera de la esfera social determinada por el Código Civil.²⁸ Y, como el Estatuto Agrario nunca fue explícito en sus exclusiones, el lector debe saber leer entre líneas para captar cómo los campesinos caen fuera del Código Civil.

El conflicto entre el disminuido Estatuto Agrario y el Código Civil en ascenso se hacía palpable en varios encuentros burocráticos que pude presenciar. En particular lo fue en un intercambio entre Jorge Galeano, el dirigente campesino de Tekojoja, y Lourdes, una burócrata de alto rango del INDERT en Caaguazú. El intercambio ocurrió justo después de anunciarse la victoria en la Corte, en Tekojoja, y, como solía ser el caso, los ánimos ya se habían agitado cuando Lourdes acusó a Jorge de instigar a la violencia y él la acusó por corrupción. Ambos estaban discutiendo sobre el caso de Parirí, comunidad vecina de Tekojoja donde la soya ya abundaba. Los campesinos querían recuperar gran parte de las tierras que sabían compraron los sojeros como derecheras. Estaban solicitándole a Lourdes que realizara una inspección de los registros de la tierra. En medio de la discusión la funcionaria se dirigió a Jorge y sencillamente dijo: “No importa que la tierra haya sido comprada de forma ilegal. Si hay soya en el campo, estoy obligada por el Código Civil a tratarlo como un acto posesorio”.

Por conocer muy bien esta discusión, Jorge le respondió citando de memoria diversos artículos de la ley: “No importa qué dice el Código Civil. Usted está regida por el artículo 17 del Estatuto Agrario, que dice que en las colonias nadie puede solicitar más que un lote agrícola. Dice que los lotes sólo pueden venderse a paraguayos naturalizados que no tienen tierra. Además es ilegal vender derecheras y usted sabe que el INDERT está lleno de funcionarios que apoyaron estas ventas”. En este punto, Lourdes recordó a Jorge que el Código Civil estaba jerárquicamente por encima del Estatuto Agrario, pero no insistió sobre el punto y procedió a agendar una visita a Parirí.

Posteriormente, le pregunté a Jorge sobre esta discusión. Me confirmó que, en efecto, existía una contradicción legal y hasta admitió que Lourdes tenía razón con relación a qué ley tenía prioridad. “Técnicamente ella tiene razón, el Código Civil invalida al Estatuto. Les gusta a ellos hablar de esta inconsistencia. Pero es incoherente, el Estatuto es su documento, ¿cómo pueden decir que no es válido? Si vos sólo te guías por el Código Civil termina la reforma agraria”.

En efecto, el gobierno había aprobado una ley en el año 2002 (el Estatuto Agrario revisado) que contradecía un principio central de aquélla redactada en 1985 (el

²⁸ Su exclusión ocurrió al mismo tiempo en que los indígenas fueron considerados habitantes con reconocimiento limitado en el territorio paraguayo, con diferentes tipos de disposiciones de propiedad.

Código Civil revisado), y continuaba haciendo pequeñas enmiendas a ambas leyes sin siquiera tocar este punto. En tanto que ambos cuerpos legales eran considerados independientes, pertenecientes a territorios diferenciados y no sujetos a los desafíos de la corte, esta contradicción no importaba mucho, porque en mayor parte la tierra cabía dentro de una colonia y, por tanto, era regida por el INDERT, o no quedaba afuera, y era regida por el Código Civil. Así la cuestión de la superposición legal no era pertinente. Sin embargo, en el proceso de la privatización, el Código Civil era usado para anular al INDERT al interior de las colonias. Los derechos, construidos con la labor campesina, de acuerdo con un conjunto de normas, eran vendidos a otro régimen legal, en el cual la labor campesina previamente realizada no tenía tanto peso como los “actos de posesión” actuales. Jorge sostenía que la parte más problemática de la disputa no era la inconsistencia legal, sino que los burócratas contratados para administrar una ley usaban la otra ley a fin de justificar su propia complicidad en las fallas de la primera ley. Al profundizar más en el tema, sin embargo, surgían críticas mucho más complejas hacia la forma en que se aplicaba el Código Civil, que abordaremos a continuación.

La privatización del derecho

La situación se resume hasta ahora en las dos formas de dar cuenta de los derechos de propiedad, cada una de ellas se asocia cada vez más a territorios opuestos de una frontera agrícola en proceso de rápido cierre. Desde una de estas perspectivas, la propiedad está gobernada por la idea de que los derechos son resultado progresivo de la labor humana sobre la tierra; desde la otra, la propiedad se entiende como el resultado de un reconocimiento legal en un código abstracto. En las argumentaciones legales, como aquélla entre Lourdes y Jorge, la nitidez de esta distinción parece sostenerse, por ello fácilmente se puede argumentar que, dada la opción, la posición de Lourdes es la más pragmática y que los campesinos sencillamente la deberían acatar. Esta es la visión expresa de organizaciones como el BID y el Banco Mundial, que en nombre del buen gobierno, la eficiencia del mercado y la reducción de conflictos apoyan proyectos que convertirían a todas las derecheras en títulos que puedan ser libremente comercializados. Es decir, ellos no ven los cambios administrativos como una elección entre dos sistemas de propiedad, sino como un ajuste necesario en un sistema irracional e ineficiente. Para esos organismos, la cuestión no es a cuál de estos dos sistemas se debe apoyar, o si ambos pueden ser sostenidos simultáneamente, sino de qué forma hacer más sencilla la transición a un sistema unificado de propiedad y en última ins-

tancia disolver al INDERT y su particular forma de dar cuenta de la propiedad.²⁹ Los burócratas y los reformistas, finalmente, ven que estas propuestas son favorables al interés de los campesinos, pues arguyen que las ineficiencias burocráticas, las excepciones legales y la falta de claridad contribuyen a la pobreza campesina (Deininger, 2003; Soto, 2000).

Sin embargo, hay otra forma de entender la relación entre estas dos posiciones, una forma que invierte por completo sus premisas. Para los campesinos, es hipócrita decir que el Código Civil es más consistente, puesto que, aun cuando los criterios que establece para la adjudicación de propiedad son abstractos, los criterios tácitos para gestionar las abstracciones son, en sí mismos, materiales. La cuestión no es si el Código Civil puede proclamar más universalidad que el Estatuto Agrario, sino más bien cuál de ellos es capaz de invocar con mayor eficiencia la violencia estatal para asistirle en salvaguardar su jurisdicción. El Código Civil, sostienen los campesinos, no está divorciado del contexto material que lo apuntala y de la práctica jurídica para adjudicar derechos, depende de una concepción previa de progreso material no reconocida. En resumen, argumentan que los burócratas y los abogados tácitamente se basan en una posición que es muy parecida a la visión campesina sobre la propiedad, pero que la envuelven en la aparente objetividad de un código abstracto. Para esclarecer esto, en primer lugar examino la forma en que las leyes mismas son formuladas, y después muestro las prácticas contradictorias que a los campesinos les resultan tan reveladoras.

En el Código Civil, la propiedad se adjudica sobre la base de la comunicación y el contrato, y no con base en principios previos que lo caracterizaría como “derecho natural”.³⁰ El principio de la “mejora” no opera. La ausencia de cualquier título sobre una porción particular de tierra es considerada una aberración, pero puede ser corregida por medio de la emisión de un nuevo título basado, no en la labor, sino en la comunicación. A diferencia del Estatuto Agrario, que trata los títulos como la finalidad deseable del trabajo sobre la tierra, el Código Civil trata todas las tierras como si ya estuvieran tituladas, ya sea formalmente o mediante un “acto posesorio”, una comunicación sobre

²⁹ Véase en particular el proyecto de racionalización de uso de la tierra del Banco Mundial (1992). Tras la elección en 2008 de un nuevo gobierno no colorado, el Banco Mundial ha vuelto a presentar propuestas para reformar el INDERT, siguiendo esta misma lógica que aún era impugnada por las organizaciones campesinas y ciertos elementos de la burocracia.

³⁰ Un Código Civil puede ser desarrollado a partir de una concepción previa del derecho natural y, por lo general, lo es en América Latina. Pero el Código mismo no invoca esto; es tan sólo un código instituido por el soberano con el propósito de crear orden, independientemente de cómo se obtengan los principios de ese orden. Es por esto que los utilitaristas como Jeremy Bentham (1789) argumentaban en contra del principio de derecho natural de la Constitución francesa y a favor de una versión purificada del Código Civil.

la intención de poseer la tierra. El título no es una mejora, sino un tipo ideal de señal para el mercado, y en su ausencia el Código busca otras señales (un cercado, un letrero, una ranura en un tronco, o un sojal) que puedan tomar el lugar del título.

La diferencia principal es que el Código Civil asume la membresía plena en la sociedad civil, la abstracción fundacional de la legislación nacional y la fuente de reconocimiento de los actos de comunicación. Está diseñado para funcionar como un conjunto de reglas predeterminadas de un club exclusivo, el cual internamente determina si un acto comunicativo es legítimo. La propiedad es una cuestión de reconocimiento, tanto de la membresía en el club como de los actos individuales de comunicación de sus miembros; y la labor (la mejora) es un signo de posesión sólo si la “sociedad” la comprende de esta forma. Es precisamente por esto que el Código Civil no funcionaba para los campesinos antes de la reforma agraria y, según dicen, tampoco puede funcionar ahora, porque si en la sociedad la membresía oficial se supone está garantizada con la ciudadanía, el éxito de la comunicación todavía está adjudicado por elites que siempre han visto al campesino, y al indígena, como inescrutable e irracional.³¹

Los campesinos saben que sus intentos de comunicar su posesión no son tan fuertes como los intentos de los productores de soya, además, la mayoría de las veces, sus marcas de posesión se descalifican sencillamente porque ellos mismos las forjaron. Las chozas, las carpas y las plantaciones de mandioca no señalan posesión con el mismo éxito que un buen campo de soya plantado en líneas rectas. Esto es, según los campesinos, la máxima hipocresía de sus oponentes políticos: es la pobreza lo que los descalifica para participar en un sistema en el que lo material se supone que no cuenta.

Para ilustrar este reclamo, volvemos a Tekojoja, donde estos procesos de descalificación material se pusieron al descubierto en los documentos del juzgado. Después de tres años de lucha, la vida de las familias campesinas se había saturado del lenguaje jurídico. Aunque ellos ocupaban la tierra físicamente, sus planes, sus deseos y hasta sus vidas parecían colgados de los caprichos de los jueces y abogados en las lejanas oficinas de la Corte Suprema. Todo aquello que hicieran, cada pequeña decisión o acto era

³¹ Esto se puede ver, por ejemplo, en el análisis del periodismo y la literatura de la disidencia en torno a Stroessner (Hetherington, 2011). En gran parte de esta literatura, escrita por la clase media urbana antes y después del golpe, los campesinos son descritos como inescrutables, oscilan entre graciosos y aterradores. La idea misma de lo inescrutable implícitamente establece una jerarquía de racionalidad comunicativa y ha sido usada por mucho tiempo como una justificación del colonialismo (por ejemplo, véase Mill, 1999). Sin embargo, el curioso predicamento sobre el campesino actualmente es que, aunque los indígenas han logrado algún reconocimiento a través del lenguaje del multiculturalismo (véanse Postero, 2007 y Povinelli, 2002), los campesinos residen en una categoría liminal, los no-del-todo modernos, que no los diferencia lo suficiente como para ser reconocidos como un otro.

capaz de afectar adversamente los resultados del juicio. En las reuniones mensuales, Jorge le aconsejaba a la gente sobre las diversas formas en que podía mejorar o empeorar su reclamo por la tierra, desde plantar huertas (que mejoraba sus posibilidades) hasta evitar hablar con los políticos locales (que invariablemente los perjudicaba). El nivel al que estas consideraciones legales habían penetrado la cotidianeidad se me hizo evidente un día que me encontré con Cándido Peralta en la calle de acceso a Tekojoja. “Pasá por mi *rancho*”, me dijo, “hay algo que quiero mostrarte”. Inmediatamente se corrigió, cambiando a un repertorio más formal. “Quiero decir mi *óga* (casa).” Cuando le respondí usé la palabra *rancho*, a fin de asegurarle que más allá de mi apariencia y acento, mi guaraní era lo suficientemente bueno como para entender a qué se refería con ese término informal. Sin embargo, resultó que esto no era la razón por la que se había corregido. “No”, dijo, “Jorge dice que es mejor no decir rancho. Dice que puede perjudicarnos en la Corte. A veces me olvido. Siempre decimos solamente ‘mi rancho’”.

Lo que preocupaba a Jorge sobre las diferentes palabras era que connotaban diferentes niveles de mejora material. Los campesinos usan la palabra *rancho* para expresar la humildad de sus hogares, mientras que los estancieros y sojeros usan la palabra para describir las viviendas temporales o secundarias. De acuerdo con el argumento de Jorge, si los campesinos mismos seguían usando la palabra *rancho*, esta designación podía filtrarse a los artículos de los medios y los testimonios del caso y serían interpretados como una falta de seriedad en relación con la estructura de la casa. Él prefería que usaran la palabra *óga*, el término en guaraní para “vivienda”, sin adherirle el diminutivo *-i*, como en *óga’i* o en *rancho’i*— que connotaba la misma falta de seriedad. Esto formaba parte de una campaña de limpieza de las propiedades, pintura de las casas, construcción de baños y de plantación de árboles en los jardines. Si alguien pasaba y sacaba una fotografía, las mejoras materiales favorecían el caso de los residentes al convertir los ranchos en *ógas*, a fin de señalar una apuesta más permanente sobre la tierra.

Jorge tenía buenas razones para creer que algunas palabras específicas marcarían una diferencia. Cuando le pedí un ejemplo, señaló la forma en que los brasileños y sus abogados usaban el término *lote precario* en los documentos jurídicos. La palabra *precario* tiene un interesante doble sentido. Al usarla con *tierra*, *lote* o *tenencia*, se convierte en un término jurídico que se refiere a tenencias no tituladas. Sin embargo, al usarla para describir un modo de vida, indica pobreza. El problema es que un sentido de la palabra connota la otra, y la pobreza fácilmente se convierte en señal de ilegalidad.

El término *lote precario* es de uso común en Paraguay por lo menos desde la década de 1950, cuando los enemigos de la reforma agraria propuesta lo usaban para ridiculizar el uso campesino de la tierra (Pastore, 1972). En la década de 1980 era usado princi-

palmente por los proponentes de la reforma, que eran críticos del gobierno, y sostenían que el Estado no estaba cumpliendo con su obligación de titulación y dejaba a los campesinos viviendo en un estado precario (Borda, 1990; Fogel, 1990; Riquelme, 2003). Aún se usa constantemente por parte de agencias gubernamentales, las ONG, extranjeros expertos en reforma agraria, analistas marxistas y neoliberales, abogados, policía, estancieros y hasta por los campesinos mismos, para describir tanto la extrema pobreza como la falta de títulos. En otras palabras, el *lote precario* es, en sí mismo, una evidencia del fracaso, diferenciado sólo por quien es responsable del fracaso. O el Estado ha fracasado en producir títulos y servicios rurales o, por el contrario, son los campesinos quienes han fracasado en salirse de la pobreza y, en consecuencia, son incapaces de acceder a un título legal.

En Tekojoja, los productores de soya demostraban cuán fácil esta ambigüedad podía ser explotada en su prédica contra los campesinos. Con entusiasmo ilustraban, mostrando fotos de las viviendas campesinas, las diferencias entre sus demandas y las “precarias” demandas de los campesinos. Contrataron a un abogado para acompañarlos al lugar y realizar una descripción de la tierra con base en sólo una “inspección ocular”, por ello condujeron por el asentamiento una hora aproximadamente, sacaron fotos y generaron la siguiente descripción de los lotes en disputa:

En el lote del Sr.____ se constata la construcción de 4 (cuatro) casitas muy precarias presumiblemente (*sic*) construidas por los demandados. Al costa (*sic*) de la calle se observa la instalación clandestina de energía eléctrica. Al frente de este lote, se encuentra el lote del Sr.____, en la que se observa 3 (tres) precarias casitas, ocupadas por los demandados. Seguidamente nos constituimos en el lote del Sr.____ donde se constata 4 (cuatro) pequeñas casas rústicas al lado del camino. En el lote del señor____ se observa la instalación clandestina de luz eléctrica con precarios tendidos eléctricos.³²

Aunque lo arriba citado está presentado como una simple descripción visual de los lotes, ya está cargado de acusaciones legales. De forma nada sorprendente, la descripción tácitamente acepta el reclamo de propiedad de los brasileños (“El lote del señor____”). Aún más significativo es que las precarias condiciones de vida de los campesinos se presentan como un respaldo al reclamo de que están viviendo en los lotes de forma ilegal. Las palabras *precario* y *clandestino* evocan la asunción del sentido común,

³² Es interesante notar que en el mismo mes una abogada del INDERT hizo el mismo trabajo, una inspección ocular del lugar, en la cual la palabra “precario” no figura, y casas, cultivos y tendidos son clasificados como mejoras y “actos posesorios”.

compartida por las elites rurales y los profesionales de la ley, que los pobres son por definición incapaces de tener plenos derechos a la tierra.

La reforma agraria puede haber fallado en diferentes aspectos. Sin embargo, campesinos como Jorge señalan que por lo menos la teoría de la propiedad con la que opera es capaz de criticar este tipo de exclusiones y provee un sistema razonable para solucionarlas. Los campesinos están en desventaja en la historia basada en la riqueza material, pero están ausentes por completo de la historia de las abstracciones codificadas, registradas por el sistema formal legal. Los campesinos han dejado huellas sobre la tierra y acaso algunas también en el registro público, pero ni siquiera están seguros de cómo acceder a sus derechos a no ser que tengan una copia física de su título. El Estatuto Agrario es el sistema por el cual han logrado construir su camino hacia la plena ciudadanía y la capacidad de participar en el sistema de registro público.

Debido a que los campesinos ven tanto a la posesión como a la ciudadanía como procesos más que como condiciones o relaciones, no tiene un fin ni debería tenerlo. Para ellos, los títulos son frágiles, sostenidos por procesos materiales y sociales que requieren un constante mantenimiento. La razón más obvia de esta visión tiene que ver con la materialidad del papel. Como ya lo he destacado antes, el perfeccionamiento de los derechos, que va de las derecheras a los títulos, envuelve una mejora en la calidad del papel en el cual está escrito el derecho, un progreso que va desde las notas garabateadas arrancadas de páginas de cuadernos de espiral, pasando por los permisos de ocupación en sobres marrones de papel madera, hasta los títulos, contenidos en sobres de manila amarillos. La calidad del documento está estrechamente correlacionada con la condición de la casa. Cuando les pedí a algunos pobladores que me mostraran sus documentos, muchas veces podía predecir qué tipo de título me mostrarían por la condición en que estaba guardado. Mientras que los papeles de menor valor eran sencillamente guardados en bolsas de plástico escondidas bajo los colchones, los títulos solían guardarse en portafolios cerrados y cofres de madera. La condición del guardado hablaba tanto de las casas y las condiciones económicas (más o menos precarias) de los habitantes como de su voluntad de mantener los documentos a salvo. La seguridad material de la casa en sí misma tendía a mejorar en la medida en que los papeles se perfeccionaban y la seguridad que representaba el papel mejoraba.

La fragilidad material de los derechos a la tierra de los campesinos fue reforzada más que disminuida durante el conflicto en Tekojoja, cuando fueron quemadas sus casas durante los sucesivos desalojos. Se quemaron con mucha facilidad, puesto que eran de madera y paja, y, aunque todos pudieron escapar, perdieron sus documentos, incluso aquéllos que precisaban para probar que tenían derecho a vivir allí donde estaban (la única casa que no tuvo el mismo destino fue una de ladrillos que la policía no quería

destruir). Aquéllos que habían perdido sus documentos en el fuego, también perdieron sus cédulas de identidad, certificados de matrimonio y de nacimiento de sus hijos, lo que dificultó la defensa de sus casos aún más. De hecho, aunque Jorge, el obispo local, un abogado de derechos humanos y yo mismo hicimos esfuerzos a fin de demandar al gobierno por los desalojos, fuimos paralizados por la falta de documentación después de los incendios. Llevar a todas las víctimas de Tekojoja al Registro Civil para sacar copias de sus documentos, y luego otorgar un poder a un abogado, y después ir al Juzgado para dar testimonio y presentar las denuncias era tan costoso en tiempo y dinero que, en lugar de hacerlo, todos convinieron invertir su tiempo en reconstruir sus casas. Esto destaca el hecho de que tales documentos no son tan sólo representaciones de los derechos legales, *son* los derechos, y la pobreza es lo que aleja a la mayoría de las personas de poder adquirirlos.

Más allá de lo que el Código Civil dicte sobre lo abstracto de los derechos de propiedad, los campesinos insisten en que la base material de los derechos y la dificultad que tienen de mantenerla, determina la forma en que ellos se relacionan con la ley. Esta situación es conocida por abogados, fiscales y jueces quienes la explotan. Nelly Varela, la fiscal cuya firma fue la más recurrente en las órdenes de desalojo, confirmó las sospechas campesinas con una sugestiva selección de palabras. A un mes del desalojo y los asesinatos, la fiscal fue llevada ante la Comisión de Derechos Humanos del Senado a fin de explicar sus acciones. Se le solicitó que corroborara el testimonio de una joven mujer de una de las familias desalojadas, quien sostenía que había salido corriendo de su casa con una copia de sus derechos para explicar que su familia tenía derecho de estar allí. La joven dijo que la policía tiró los papeles al suelo, diciendo que no valían nada y la llevaron al camión tirada de los pelos. Cuando se le preguntó a Varela si alguno de los desalojados había tenido “papeles”, sencillamente respondió, “no tenían ni papel higiénico”.

La imagen, buena para una risa en un contexto más simpático, repite el cuento de las aventuras de la elite en el interior, un cuento que escuché por lo menos en cuatro oportunidades, contado tanto por campesinos como por miembros de la elite. Relata, por decirlo de alguna forma, el encuentro mítico entre la elite y el campesinado. Un incauto político, abogado o periodista, al viajar por el interior se detiene para solicitar al campesino usar su letrina. Al descubrir que en la letrina no hay papel, el viajero tímidamente solicita instrucciones y es direccionado al montón de mazorcas secas de maíz al lado del agujero. La idea misma del encuentro de un miembro de la elite con unas mazorcas hace que la historia sea simpática para ambos lados de la división cultural y de clase paraguaya. El uso de mazorcas *versus* papel higiénico se vuelve uno de esos símbolos viscerales de la distinción de clase y cultura, aún más susceptible a las expresiones de desprecio y

repulsión que las usuales historias sobre el idioma y la comida. En boca de Varela, el uso de mazorcas en vez de papel higiénico se convierte en un marcador de distinción legal. Así que, aun cuando las letrinas de Tekojoja, en efecto, no estaban equipadas con amenidades de clase media, es el vínculo, de sentido común, el que permite al comentario de Varela ligar la falta de papel higiénico con la falta de papeles de cualquier tipo, lo cual reafirma la acusación automática de que los pobres son incapaces de poseer derechos de propiedad, más allá de todo escrito burocrático que muestren a la policía en el último momento. Ella sencillamente estaba diciendo que podía hacer una lectura del estatus legal de la gente a partir de la condición de sus letrinas. De acuerdo con esta perspectiva, la propiedad privada es sólo una indicación de la capacidad del dueño para acceder (o comprar) a la violencia estatal. El “derecho abstracto” es tan sólo el nombre que se da al abismo entre aquéllos cuyas redes documentales les da acceso a tal violencia, y aquéllos cuyas redes documentales permanecen marginales a la ley.

Conclusión: privatizando lo privado

La lucha campesina en contra de la privatización emerge de una tensión productiva al interior del pensamiento liberal sobre la propiedad. A partir de Locke, los pensadores liberales han buscado narrar cómo la concepción de la propiedad establece relaciones entre las personas, fuertemente condicionadas por las circunstancias materiales, y cómo la concepción de la propiedad es una relación abstracta predicada sobre un contrato social tácito (Rose, 1994). En diferentes momentos históricos, los pensadores liberales buscaron hacer énfasis en diferentes puntos, para apoyar diferentes proyectos políticos. Las políticas keynesianas, adoptadas en casi toda América Latina durante gran parte de la Guerra Fría, abrazaron la primera de estas tendencias. Sin embargo, a partir de la caída del muro de Berlín, el péndulo ha virado drásticamente en dirección contraria. Este empuje hacia el legalismo abstracto no es sólo una parte de las políticas radicales de desarrollo neoliberales. Tanto el ascenso de la microeconomía en la planificación del desarrollo (Carter, 1997) como el empuje hacia las nociones de buen gobierno impulsado por el mercado (Abrahamsen, 2000), así como la saturación de políticas de izquierda con discurso de derechos (Brown y Halley, 2002) y el paso por la filosofía liberal de la redistribución al reconocimiento (Fraser y Honneth, 2003) tienden todos en la misma dirección. Las críticas campesinas de la privatización sugieren, en su más amplio aspecto, que todos estos movimientos son fundamentalmente problemáticos, porque desplazan la discusión de la base material de los derechos hacia una concepción abstracta, cuya exclusión es más difícil de identificar y de combatir.

Hacia el año 2006, las contradicciones de las leyes de tierra y de las respuestas gubernamentales³³ a los campesinos se hacían cada vez más evidentes en la colonia Tekojoja. Por un lado, el gobierno finalmente intentó resolver los problemas campesinos de la forma más material que pudo idear. La mayoría de las familias en Tekojoja habían logrado reconstruir casas aún más precarias que los tablones y las chapas de zinc quemados. En agosto de 2006, la Corte Suprema nuevamente resolvió a favor de los campesinos, pero para recalcar la decisión, un representante del presidente de la República prometió reconstruir las casas a expensas del gobierno. Esta vez serían hechas con ladrillos para que fuera más difícil quemarlas. Para los campesinos esta promesa fue tomada como una victoria más importante que la decisión de la Corte misma, porque era un reconocimiento en el lenguaje de la permanencia material más que proclamas legales.

Por otro lado, en Asunción, varios senadores y el vicepresidente se ocupaban de hacer aprobar leyes que distribuían títulos para todos aquellos que poseían derechas, gratuitamente y, en consecuencia, acabarían con el INDERT por completo.³⁴ Esta legislación se derivaba de la filosofía de prestamistas multilaterales, según la cual la manera de mejorar el acceso a la tierra era clarificar la tenencia de derechos, haciendo que la tenencia de tierra fuera más ágil y transparente, dicho de otra forma, de nuevo serían introducidos los minifundistas a la principal corriente legal y económica, representada por instituciones tales como el Código Civil.³⁵ Estas medidas de titulación rápida tenían aliados entre los partidos de oposición y, en particular, en la prensa de clase media de Asunción, que veía esto como una forma de simplificar la ley y hacerla más igualitaria.

En consecuencia, no es de extrañar que una vez que los campesinos de Tekojoja habían asegurado derechos más permanentes sobre su tierra en la forma de casas de material cocido, se abocaran a la lucha por derrotar el proyecto de ley de titulación que

³³ El gobierno de Nicanor Duarte Frutos (Partido Colorado) y su vicepresidente Luis Castiglioni (Partido Colorado) del periodo 2003-2008.

³⁴ Véase el número especial del *Informativo Campesino* (2006) del CDE sobre este debate entre las organizaciones campesinas. Que la mayoría de los legisladores haya votado a favor del proyecto de ley a pesar de la feroz oposición campesina, fue una de las derrotas políticas más graves para los campesinos en los últimos tiempos. Sin embargo, la ley fue posteriormente vetada por el presidente de la República. En la actualidad, casi cada año surge una propuesta de ley similar, ninguna de ellas ha sido aprobada.

³⁵ Estas teorías y proyectos de desarrollo que de ellas derivan, vienen en variadas formas. Desde aquellas que abogan por una leve redistribución con asistencia del Estado, pero basada principalmente en aclaraciones legales para facilitar la expansión del mercado de tierra (la propuesta del Banco Mundial y de Deininger (2003), hasta quienes sostienen que es mejor eliminar los sistemas parciales, repartir títulos a todos, y dejar que el mercado lo resuelva todo (Soto, 2000). Véanse, además, Bardhan (1991) y Carter (1997) por sus excelentes comentarios y críticas sobre esta literatura.

se estaba impulsando en el Congreso. La preocupación, por lo menos en las reuniones a las que pude asistir en Tekojoja, era que su aprobación podía significar el fin de la reforma agraria. No es que los campesinos no creyeran que la burocracia de la tierra no podía ser mejorada, o que no deseaban zanjar las lagunas legales del Estatuto Agrario, que derivaba en la corrupción generalizada del INDERT, sino que eran intransigentes a la titulación rápida puesto ser un arma de doble filo, una forma de privatización que sólo aparentaba incluirlos. “Un título por el que no se haya trabajado no es un título”, solían decir, “sino un truco que permitía que alguien más se apropie de la tierra de uno”. Los derechos proclamados por el título, en sí mismos, no significaban más que el papel en el cual esos derechos estaban escritos. Arrebatárles los papeles era fácil y, sin contar con el INDERT, aquéllos que perdían los títulos no tenían forma de recuperarlos o de empezar de nuevo en otras tierras, lo que significaría sin lugar a dudas una agudización de la reconcentración de tierra.

En abril de 2008, la candidata presidencial colorada fue derrotada por Fernando Lugo, un ex obispo progresista que encabezó una coalición entre el Partido Liberal y varios partidos pequeños. El cambio de gobierno dio un espacio mucho más importante a las organizaciones campesinas y sus aliados, les otorgó voz en puntos clave del Estado, como el INDERT, la Secretaría del Medio Ambiente y el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave), la agencia fitosanitaria que regula el uso de semillas y plaguicidas. Sin embargo, en los primeros cuatro años del mandato, el nuevo gobierno no hizo nada para cambiar la situación jurídica descrita en este artículo y, tanto los procesos de reforma burocrática como el proyecto catastral del BID, siguieron en pie. Por ende, los lemas de transparencia e institucionalidad siempre fueron centrales en la campaña y el gobierno de Lugo. En ese sentido, tal vez se profundizó aún más la contrarreforma agraria y el proceso de exclusión tácito del campesinado que había empezado con la transición democrática en nombre de la apertura, la eficiencia y la equidad social. No es nada sorprendente, entonces, que la lucha en contra de la privatización también se haya radicalizado, con nuevos vínculos internacionales a través de la Vía Campesina y la CLOC, que mantienen la misma postura sobre la titulación. En la vecindad de Tekojoja, el Movimiento Agrario experimenta con nuevos tipos de convenios locales en tierras recuperadas en 2011, cuyos nuevos residentes tendrán títulos en común que no puedan ser vendidos. La propiedad comunal, que nunca existió en Paraguay fuera de las comunidades religiosas, ahora se plantea como una manera de frenar la reconcentración de la tierra.

Para los campesinos, las políticas nacionales siempre se han estructurado en torno a la producción y la circulación de documentos al interior de un pequeño grupo de elite. Ángel Rama (1996), centrándose en la época colonial y el inicio del periodo indepen-

diente latinoamericano, denominó este fenómeno como la “ciudad letrada”, en la cual la riqueza y la ciudadanía estaban íntimamente ligadas a la habilidad de participar en la cultura letrada del centro de las ciudades capitales. Aunque los límites de la ciudad letrada se degradaran durante el siglo xx (Franco, 2002), sigue vigente la idea de que la pobreza en sí misma es una señal autoevidente de la no membresía de la vida pública (Guano, 2002). Evelina Dagnino lo describe de forma sucinta: “La pobreza es un pecado de inferioridad, una forma de ser en que los individuos se vuelven incapaces de ejercer sus derechos. Esta privación impuesta por la ausencia absoluta de derechos —que en última instancia se expresa como una supresión de la dignidad humana— se vuelve constitutiva de la privación material y exclusión política” (2005:7).

La destrucción de la frontera ideológica de la ciudad letrada fue uno de los objetivos de la reforma agraria desde sus inicios. Para todas las críticas del populismo agrario, su actual erosión brinda a los académicos una oportunidad de reevaluar algunas de las posibilidades más radicales que ella abrió (nunca fueron más que posibilidades). La reforma agraria redistributiva creó un conjunto distintivo de relaciones entre el Estado, los pobres y los documentos. Aunque de forma no intencionada, el INDERT borró la tácita línea de exclusión campesina de su aspiración a una ciudadanía plena, cuando creó un sistema paralelo de propiedad. No es que los campesinos hayan creído que la reforma agraria estaba completa, que era exitosa o que haya agotado todas las posibilidades de mejorar su situación, pero era un sistema político en el cual las mejoras sustentadas por el Estado se convertían en un sueño ilimitado del futuro posible. Es esta falta de claridad, esta apertura a la aspiración a la tenencia de tierra y el rechazo de un cierre contractual en torno a la membresía social lo que los campesinos desesperadamente desean preservar. La reforma agraria no puede tener éxito en sus propios términos puesto que su éxito la destruiría, pero la misma abre y mantiene un espacio de lucha al interior del dominio político donde el uso y la distribución de la tierra sirven como medio de contestación.

Hay muchas razones para ser cautelosos con el romántico populismo agrario que representa el Estatuto Agrario. La población indígena de Paraguay y otras minorías empobrecidas ciertamente tienen tantas razones para temer la continuación de la reforma agraria por cualquier legalismo basado en derechos que pueda reemplazarla. Pero las luchas campesinas, para sostener esa tenue línea, deberían hacernos pensar antes de aceptar los actuales programas de titulación rápida avalados por la mayoría de los expertos en desarrollo del siglo XXI, porque los nuevos títulos son diferentes a las frágiles y desgastadas derecheras, ofrecidas por el INDERT, que proporcionaban a los campesinos las más endebles herramientas para la construcción de nuevos estados y sistemas de propiedad que podían permanecer perpetuamente abiertos y flexibles. En lugar de este sistema

defectuoso y cambiante, los nuevos títulos apoyados por el Banco Mundial y el BID, llevan el sello del poder excluyente, y construyen los muros de documentos alrededor de la ciudad letrada cada vez más altos, y el acceso a la tierra rural cada vez más desigual.

Bibliografía

- ABC Color* (2005), “Matan a dos labriegos en un confuso incidente en Vaquería”, *ABC Color*, 25 de junio.
- Abrahamsen, Rita (2000), *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*, Zed Books, Londres.
- Arens, Richard (1976), *Genocide in Paraguay*, Temple University Press, Filadelfia.
- Arnold, Adlai F. (1971), *Foundations of an Agricultural Policy in Paraguay*, Praeger, Nueva York.
- Banco Mundial (1992), *Paraguay - Land Use Rationalization Project*, Loan Agreement L3445.
- ____ (1995), *Paraguay-Agricultural Sector Review*, Report 12123-PA.
- Bardhan, Pranab (1991), *The Economic Theory of Agrarian Institutions*, Oxford University Press, Oxford.
- Bentham, Jeremy (1789), *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, T. Payne and Son, Londres.
- Berry, Albert (2007), *Elements of an Employment Strategy for Paraguay*, Munk Centre for International Studies, Munk Centre Working Paper, University of Toronto, Toronto.
- Berry, Sara (2001), *Chiefs Know Their Boundaries: Essays on Property, Power and the Past in Asante, 1896-1996*, Heinemann, Portsmouth.
- Borda, Dionisio (1990), *Estado y políticas públicas: aportes para una reforma agraria*, Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guash, Asunción.
- Boyer, Christopher (2003), *Becoming Campesinos: Politics, Identity and Agrarian Struggle in Postrevolutionary Michoacán, 1920-1935*, Stanford University Press, Stanford.
- Bray, David y Dionisio Borda (1988), “Internalizing the Crisis of Cotton: Organizing Small Farmers in Eastern Paraguay”, *Grassroots Development*, vol. 12, núm. 2, pp. 16-23.
- Brown, Wendy y Janet E. Halley (2002), *Left Legalism/Left Critique*, Duke University Press, Durham.
- Cadena, Marisol de la (2000), *Indigenous Mestizos: The Politics of Race and Culture in Cuzco, 1919-1991*, Duke University Press, Durham.

- Carter, Michael (1997), "Intellectual Openings and Policy Closures: Disequilibria in Contemporary Development Economics", en Frederick Cooper y Randall Packard (eds.), *International Development and the Social Sciences: Essays on the History and Politics of Knowledge*, University of California Press, Berkeley, pp. 119-139.
- ____ (2000), "Old Questions and New Realities: Land in Post-Liberal Economies", en E. B. Zoomers y G. van der Haar (eds.), *Current Land Policy in Latin America: Regulating Land Tenure under Neoliberalism*, KIT Publishers, Ámsterdam, pp. 29-43.
- Centro de Documentación y Estudio (CDE) (1992), *"Es mi informe": el archivo del terror*, Centro de Documentación y Estudio, Asunción.
- ____ (2006), *Informativo Campesino*, 212 (número especial).
- Chakrabarty, Dipesh (2000), *Provincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference*, Princeton University Press, Princeton.
- Clastres, Pierre (1972), *Chronique des Indiens Guayaki*, Librairie Plon, París.
- Dagnino, Evelina (2005), *Meanings of Citizenship in Latin America*, Institute of Development Studies, University of Sussex, IDS Working Papers, 258, Brighton.
- Deere, Carmen Diana y Magdalena León de Leal (1997), *Women and Land Rights in the Latin American Neo-Liberal Counter-Reforms*, Michigan State University, Working Papers, 264, East Lansing.
- Deininger, Klaus (2003), *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, World Bank, Washington.
- Domínguez, Ramiro (1967), *El valle y la loma. Comunicación en comunidades rurales*, EMASA, Asunción.
- Dorner, Peter (1992), *Latin American Land Reforms in Theory and Practice*, University of Wisconsin Press, Madison.
- Fogel, Ramón (1990), *Los campesinos sin tierra en la frontera*, Comité de Iglesias, Asunción.
- Fogel, Ramón y Marcial Riquelme (2005), *Enclave sojero: merma de soberanía y pobreza*, Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios, Asunción.
- Fandino, M. (1993), "Land Titling and Peasant Differentiation in Honduras", *Latin American Perspectives*, vol. 20, núm. 2, pp. 45-53.
- Franco, Jean (2002), *The Decline and Fall of the Lettered City: Latin America in the Cold War*, Harvard University Press, Cambridge.
- Fraser, Nancy y Axel Honneth (2003), *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*, Verso, Londres.
- Frutos, Juan Manuel (1982), *Con el hombre y la tierra hacia el bienestar rural*, Cuadernos Republicanos, Asunción.

- ____ (1985), *Un millón de propiedades para un millón de felices propietarios*, El Foro, Asunción.
- Gramsci, Antonio (1971), *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*, Lawrence and Wishart, Londres.
- Grindle, Merilee (1986), *State and Countryside: Development Policy and Agrarian Politics in Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Guano, Emanuela (2002), "Spectacles of Modernity: Transnational Imagination and Local Hegemonies in Neoliberal", *Cultural Anthropology*, vol. 17, núm. 2, pp. 181-209.
- Gudeman, Stephen (2001), *The Anthropology of Economy: Community, Market and Culture*, Blackwell, Malden.
- ____ (2008), *Economy's Tension: The Dialectics of Community and Market*, Berghahn Books, Nueva York.
- Gudeman, Stephen y Alberto Rivera (1990), *Conversations in Colombia: The Domestic Economy in Life and Text*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hale, Charles R. (2006), *Más que un Indio = More than an Indian: Racial Ambivalence and Neoliberal Multiculturalism in Guatemala*, School of American Research Press, Santa Fe.
- Hann, Chris. M. (2003), *The Postsocialist Agrarian Question: Property Relations and the Rural Condition*, Lit, Londres.
- Hetherington, Kregg (2011), *Guerrilla Auditors: The Politics of Transparency in Neoliberal Paraguay*, Duke University Press, Durham.
- ____ (2012), "Promising Information: Democracy, Development and the Remapping of Latin America", *Economy and Society*, vol. 41, núm. 2.
- IDB (Interamerican Development Bank) (2002), *Cadastre and Property Registry Program (PR-0132)*, Washington.
- ____ (2004), *The Bank's Country Strategy with Paraguay (2004-2005)*, Washington.
- Kay, Cristóbal (1994), *Rural Development and Agrarian Issues in Contemporary Latin America*, Institute of Social Studies, La Haya.
- ____ (2002), "Agrarian Reform and the Neoliberal Counter-Reform in Latin America", en Jacqueline Chase, *The Spaces of Neoliberalism: Land, Place and Family in Latin America*, Kumarian Press, Bloomfield, pp. 25-52.
- Kleinpenning, J. M. G. (1987), *Man and Land in Paraguay*, Center for Latin American Research and Documentation, Ámsterdam.
- ____ (1992), *Rural Paraguay, 1870-1932*, Center for Latin American Research and Documentation, Ámsterdam.

- ____ y E. Zoomers (1991), "Elites, the Rural Masses and Land in Paraguay: The Subordination of the Rural Masses to the Ruling Class", *Development and Change*, vol. 22, pp. 279-295.
- Latham, M. (2000), *Modernization as Ideology: American Social Science and 'Nation Building' in the Kennedy Era*, University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- Lewis, Paul (1980), *Paraguay under Stroessner*, University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- Locke, John (1963), *Two Treatises of Government*, Cambridge University Press, Cambridge [1772].
- Mehta, Uday Singh (1999), *Liberalism and Empire: A Study in Nineteenth-Century British Liberal Thought*, Chicago, University of Chicago Press.
- Mill, John Stuart (1999), *On Liberty*, Broadview Press, Peterborough [1848].
- Miranda, Carlos (1990), *The Stroessner Era: Authoritarian Rule in Paraguay*, Westview Press, Boulder.
- Nickson, Andrew (1981), "Brazilian Colonization of the Eastern Border Region of Paraguay", *Journal of Latin American Studies*, vol. 13, núm. 1, pp. 111-131.
- Paredes, Roberto (2004), *Stroessner y el Stronismo*, Servilibro, Asunción.
- Pastore, Carlos (1972), *La lucha por la tierra en el Paraguay*, Antequera, Montevideo.
- Pateman, Carole (1988), *The Sexual Contract*, Stanford University Press, Stanford.
- Polanyi, Karl (1944), *The Great Transformation*, Farrar and Rinehart, Nueva York.
- Postero, Nancy (2007), *Now We Are Citizens: Indigenous Politics in Postmulticultural Bolivia*, Stanford University Press, Stanford.
- Povinelli, Elizabeth (2002), *The Cunning of Recognition: Indigenous Alterities and the Making of Australian Multiculturalism*, Duke University Press, Durham.
- Radin, Jane (1993), *Reinterpreting Property*, University of Chicago Press, Chicago.
- Rama, Ángel (1996), *The Lettered City*, Duke University Press, Durham.
- Reed, Richard (1995), *Prophets of Agroforestry: Guaraní Communities and Commercial Gathering*, University of Texas Press, Austin.
- Riquelme, Quintín (2003), *Los sin tierra en Paraguay*, Clacso, Buenos Aires.
- Roett, Riordan y Richard Scott Sacks (1991), *Paraguay: The Personalist Legacy*, Westview Press, Boulder.
- Rose, Carol M. (1994), *Property and Persuasion: Essays on the History, Theory and Rhetoric of Ownership*, Westview Press, Boulder.
- Roseberry, William (1996), "Hegemony, Power and Languages of Contention", en Edwin N. Wilmsen y Patrick McAllister (eds.), *The Politics of Difference: Ethnic Premises in a World of Power*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 71-84.

- Sánchez González, Bartolomé (1997), *Políticas agrarias y desarrollo, Paraguay: 1954-1994*, Amambay Ediciones, Asunción.
- Soto, Hernando de (2000), *The Mystery of Capital*, Basic Books, Nueva York.
- Souchaud, Sylvain (2002), *Pionniers brésiliens au Paraguay*, Karthala, París.
- Thiesenhusen, William (1995), *Broken Promises: Agrarian Reform and the Latin American Campesino*, Westview Press, Boulder.
- Thorpe, Andy, E. B. Zoomers y G. van der Haar (2000), “Modernizing Agriculture: Neo-Liberal Land Tenure Reform in Honduras”, en E. B. Zoomers y G. van der Haar (eds.), *Current Land Policy in Latin America: Regulating Land Tenure under Neo-Liberalism*, KIT Publishers, Ámsterdam, pp. 227-248.
- Turner, Brian (1993), *Community Politics and Peasant-State Relations in Paraguay*, University Press of America Lanham.
- USAID (Agencia de Estados Unidos de Ayuda al Desarrollo) (2004), *Diagnóstico de los principales problemas relacionados con la tierra rural en Paraguay*, Washington.
- Vázquez, Fabricio (2006), *Territorio y población: nuevas dinámicas regionales en el Paraguay*, Asociación Paraguaya de Estudios de Población, Asunción.
- Verdery, Katherine (2003), *The Vanishing Hectare: Property and Value in Postsocialist Transylvania*, Cornell University Press, Ithaca.
- Zoomers, E. (1988), *Rural Development and Survival Strategies in Central Paraguay*, Center for Latin American Research and Documentation, Ámsterdam.
- ____ y G. van der Haar (eds.) (2000), *Current Land Policy in Latin America: Regulating Land Tenure under Neoliberalism*, KIT Publishers, Ámsterdam.

5. Asalto a la tierra: el capital financiero descubre el campo uruguayo

DIEGO E. PIÑEIRO

Introducción

LA BANDA ORIENTAL DE URUGUAY fue uno de los últimos territorios de América en ser incorporados al mundo occidental por la colonización española. La ausencia de minerales valiosos o de otras riquezas postergó durante dos siglos la exploración y la efectiva apropiación del territorio. Cuando esto fue hecho, la principal fuente de recursos era la ganadería introducida por los propios españoles en tierras del Río de la Plata, convertida en ganado cimarrón semisalvaje que por muchos años será literalmente cazado para utilizar el cuero y, posteriormente, la carne salada o “charque”, que era embarcada hacia las colonias españolas y portuguesas como alimento de los esclavos de las plantaciones. Durante los siglos XVIII y XIX, la exportación de estos dos productos era lo que proporcionaba sentido económico a la colonización española, porque el sentido político fue impedir la apropiación de estas tierras por parte del Imperio de Portugal que hizo varios intentos por lograrlo.

La tierra en este modelo puramente extractivo era de poco valor y fue otorgada en inmensas “suertes de estancia”, a conquistadores y colonizadores, por el rey de España en premio o pago por los servicios prestados a la corona. La ganadería se afirmó así, desde la Colonia, como el principal eje de la economía de la Banda Oriental. De esto también se desprende que, cuando emerge como nación independiente, después de las guerras contra la corona española, el territorio en buena parte ya estaba otorgado en propiedad bajo distintas formas legales.

Hacia la segunda mitad del siglo XIX y después de las guerras civiles que asolaron el territorio y depredaron el principal recurso ganadero, un grupo de hacendados “progresistas” con el apoyo de los gobernantes de la época propone y logra impulsar lo que se llamó el proceso de modernización de la campaña. Éste básicamente consistió en crear las condiciones para modificar la producción ganadera de tal manera que pudiese

dedicarse al creciente y demandante mercado inglés y europeo. Para ello se impulsaron y realizaron reformas institucionales (como la “medianería forzosa”), que obligaba a alambrar los campos para apropiarse definitivamente del territorio, y se expulsaba a todo aquel que no pudiese demostrar la propiedad de las tierras en las que se asentaba, o que no pudiese pagar el alambramiento de los deslindes de su establecimiento. Este mecanismo consolidó definitivamente la propiedad de la tierra, desplazó a los ocupantes fiscales y a los ganaderos de menos recursos. De este modo, aunque Uruguay fue el último país americano en ser colonizado por los españoles, fue el primero en delimitar la propiedad de la tierra y eliminar las tierras fiscales. Desde entonces, no existe en Uruguay la “frontera agrícola” (Barrán y Nahum, 1967).

Otros procesos que acompañaron aquella reforma fueron la introducción de las razas inglesas de ganado para la producción de carne, y los ovinos, lo cual llevó a que la lana se convirtiera rápidamente en la segunda fuente de riqueza del país (Morales, 2003).

De no menor importancia fue la redacción e institucionalización del Código Rural que consagró los derechos sobre la propiedad de la tierra y reguló las relaciones de trabajo de la mano de obra rural. Esto permitió el paso del “gaucho” al peón rural, proceso no exento de violencias por parte del Estado y de los patrones de las estancias ganaderas.

La distribución de la tierra durante el siglo xx

Cuando se lleva a cabo el primer Censo Agropecuario en 1908, la imagen que arroja desde el punto de vista de la propiedad y distribución de la tierra es la de un país en el cual 9% de las explotaciones con más de 1 000 hectáreas ocupaban 64% de la tierra. Las explotaciones medianas (entre 100 y 999 hectáreas) ocupaban 31% de la superficie, mientras que las explotaciones con menos de 100 hectáreas ocupaban sólo 5% de la superficie.

Esta distribución profundamente desigual ha marcado toda la historia rural de Uruguay, a pesar de muchos esfuerzos bien intencionados para modificarla. En el cuadro 5.1, se recoge la distribución de la tierra en el país recopilando la información de los principales censos agropecuarios realizados durante el siglo xx.

Cuadro 5.1. Distribución de la tierra durante el siglo xx

<i>Número de explotaciones</i>	1908	1937	1956	1970	1980	1990	2000
Grandes	3781	3485	3605	3961	3895	4030	4034
Medianas	15375	17467	18549	16963	17532	16975	17052
Pequeñas	24433	52462	66976	56239	46935	33811	36045
Total	43859	73414	89130	77163	68362	54816	57131
Distribución (porcentaje)							
Grandes	8.7	4.7	4.0	5.1	5.7	7.3	7.1
Medianas	35.2	23.8	20.9	22.0	25.6	31.0	29.8
Pequeñas	56.1	71.5	75.1	72.9	68.6	61.7	63.1
Total	100	100	100	100	99.9	100	100
Superficie (porcentaje)							
Grandes	64.2	—	55.8	58.4	56.6	57.4	59.1
Medianas	30.8	—	34.7	34.0	36.4	36.8	35.3
Pequeñas	5.0	—	9.5	7.6	7.0	5.8	5.6
Total	100	—	100	100	100	100	100

Nota: explotaciones grandes: de 1 000 hectáreas y más; explotaciones medianas: de 100 a 999 hectáreas; explotaciones pequeñas: de 1 a 99 hectáreas. En el censo de 1908 aparecen 285 explotaciones sin especificación de tamaño. Los censos registran explotaciones. Una persona o empresa puede ser propietaria de más de una explotación.

Fuente: Finch (1980:247) hasta el año 1970. Para 1980, 1990 y 2000, elaboración propia a partir de los censos agropecuarios respectivos.

La primera cuestión que sorprende de la información proporcionada es la estabilidad, durante todo el siglo, en el número de explotaciones grandes, y su capacidad de controlar la mayor proporción de tierra (alrededor de 55%) en todo el periodo. La trayectoria de los predios medianos es igualmente llamativa: un pequeño crecimiento en la primera mitad del siglo y un pequeño decrecimiento en la segunda mitad. Es la variación en las explotaciones pequeñas (de menos de 100 hectáreas) lo que explica la duplicación en la cantidad de explotaciones durante la primera mitad del siglo, y su disminución en la segunda mitad. Obsérvese que el crecimiento de las explotaciones pequeñas, sin embargo, casi no hace mella en los demás estratos. Como toda la tierra ya estaba otorgada en propiedad, el crecimiento de las explotaciones más pequeñas nece-

sariamente se lleva a cabo por la pérdida de tierras de las otras categorías. Sin embargo, dicho crecimiento sólo hace variar la superficie que poseen de 5% a 9%, con lo cual la ganancia es fácilmente absorbida por el estrato de productores más grandes, en primera instancia, y de los medianos en menor medida. Cuando en la segunda mitad del siglo xx, los pequeños productores vuelven a decrecer en número, a instancias de las políticas neoliberales que predominan en los gobiernos desde la década de 1970, la tierra perdida parece haber sido captada tanto por los grandes como por los medianos productores.

En síntesis, la distribución de la tierra en Uruguay no difiere mayormente de la distribución en los demás países de América Latina. Profundamente desigual, con un estrato de grandes productores que poseen no sólo la mayor proporción de la tierra, sino también el poder político que ella confiere, y un estrato numeroso de pequeños productores (o productores familiares, como se los denomina más frecuentemente) que detentan una pequeña proporción de la tierra.

Lo que sí es distinto en Uruguay respecto de los otros países del continente son los sujetos sociales que poseen dicha tierra. Nuestros “hacendados” no son tales, sino que son “estancieros”. Se diferencian de aquéllos en que nunca tuvieron campesinos para trabajar la tierra o para cuidar el ganado. Desde su origen, contrataron trabajo asalariado, los peones del campo que, como se dijo, tienen su origen social (pero son distintos) en los “gauchos”. Por otro lado, los campesinos uruguayos son, en realidad, productores familiares, es decir, realizan formas de producción no capitalistas, en las cuales una familia propietaria de la tierra la trabaja con predominancia de trabajo familiar, no de pago (aunque puede contratar algo de fuerza de trabajo), y está firmemente vinculada a los mercados de productos, insumos, trabajo, crédito y tierras. Además, pueden acumular excedentes económicos de un año para otro y aun capitalizarse. Significativamente, más de la mitad de los productores familiares de Uruguay son ganaderos (no son agricultores), lo que muestra cómo esta matriz colonial perdura por razones ecológicas y sociales aún en nuestros días (Piñeiro, 1991a).

Tanto la estabilidad en la distribución de la tierra como sus variaciones, pueden vincularse con los distintos periodos político-económicos por los que pasa el país. Como se dijo arriba, en la segunda mitad del siglo xix se afianza en el campo una clase propietaria de la tierra, grandes ganaderos que fueron capaces de imaginar y llevar a cabo un proyecto de desarrollo en el país con una firme inserción de sus productos en el mercado internacional. La carne, la lana y los cueros fueron la base del desarrollo del país en épocas en que entre 80 y 90% de las exportaciones estaban constituidas por estos productos. La estancia ganadera y el estanciero fueron los actores dominantes de esta modernización del país con un perfil claramente capitalista, de inserción subordinada en el mercado internacional para la colocación de productos primarios (Barrán y Nahum, 1973).

El batllismo,¹ que con altibajos y diferentes referentes, gobernó el país durante los primeros cincuenta años del siglo xx, impulsó una política con un perfil industrializador y de construcción de un mercado interno y urbanizado con menor dependencia del mercado internacional de productos primarios, en los que Uruguay se sustentaba. Esta propuesta se consolida durante el periodo conocido como el de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), cuando favorecido por la Segunda Guerra Mundial se desarrolla un proceso de industrialización autóctono. No fue ajeno a ello el impulso a la producción de alimentos para el mercado interno, para las clases trabajadoras, mediante el apoyo a la agricultura familiar y de pequeña escala. Es en este periodo (mediados de siglo) que la agricultura familiar crece en número, en tierras y en capacidad productiva. También se le conoce como el de la agriculturización del país, porque, además de la expansión cerealera, crecerá la superficie con oleaginosas, con remolacha y caña azucarera, con fruticultura, vides, horticultura, etcétera, en un esfuerzo consciente y planificado por llegar al autoabastecimiento alimentario en todos los rubros permitidos por las condiciones ecológicas. Sin embargo, aun en esta época, la superficie máxima plantada nunca superó el millón y medio de hectáreas sobre los 16 millones de superficie útil que posee el país. El resto siempre fue de predominio de la ganadería de carne y lana, agregándosele más recientemente la lechería (Finch, 1980).

La política de tierras en la historia de Uruguay puede ser mejor entendida si se tiene presente que siempre ha existido una tensión entre aquellos intereses políticos y económicos que veían a la tierra sólo como un medio de producción y de apropiación de ganancias, contra una visión (fuertemente enraizada en el ideario artiguista) que sostenía que la tierra debía cumplir una función social, y debía ser utilizada para dar trabajo e ingresos a los que quisiesen poblarla. Los primeros fueron hegemónicos a largo de la historia uruguaya, y se cristalizaron en el Código Rural de 1875 (Barran y Nahum, 1973).

Durante la primera mitad del siglo xx, alentada por el contexto internacional y latinoamericano proclive a las reformas agrarias, por las políticas batllistas, por la presión de los partidos de izquierda y de los movimientos sociales, se crea, luego de un arduo y áspero debate parlamentario, el Instituto Nacional de Colonización (INC) mediante la Ley 11 029 de 1948. Esta ley enfatiza la función social que debe cumplir la tierra, además de los fines productivos y comerciales. Para ello, propone la subdivisión de grandes superficies que estaban bajo explotación extensiva, otorgando la propiedad de estas

¹ Se denomina *batllismo* al periodo histórico en el que gobernó Luis Batlle y Ordóñez, en las primeras décadas del siglo xx, y posteriormente su sobrino Luis Batlle Berres, en la década de 1940. Se identifica también con las ideas progresistas, para su época, de estos políticos.

fracciones a colonos que deben radicarse en la explotación. En dicha ley se prevén las condiciones que deberán reunir los colonos, las formas de adjudicación de la tierra, el capital y los recursos con los que contará el INC y otra serie de determinaciones. El resultado de la acción colonizadora del INC no fue la esperada por sus mentores. La limitación de su acción fue una decisión política de aquellos gobiernos que no le proveyeron de suficientes recursos (Vassallo, 2001).

Este periodo, que tuvo una tendencia a la mayor democratización de la propiedad agropecuaria, terminó abruptamente con la dictadura militar instaurada en 1973 que abrazó abiertamente la ideología neoliberal. Desde ese momento, y aun durante todos los gobiernos posdictadura que prosiguieron con la misma orientación de la política económica, la concentración de la tierra aumentó.

Economía agropecuaria y sociedad rural durante el último tercio del siglo xx

A partir de la década de 1970, se imponen nuevos rumbos a la economía. En el agro significó un proceso de desregulación y desprotección que tuvo significados diferentes para los distintos subsectores, mientras las crisis espasmódicas del sistema capitalista vernáculo (como la de 1982) producían inevitables quiebras de empresas agropecuarias, ventas más o menos ruinosas de ganados y de tierras, ganancias para unos y pérdidas para otros.

Los analistas locales acuñaron para definir este periodo de la historia social agraria del país el concepto de *estancamiento dinámico* del sector agropecuario, ya que mientras el resultado económico global tenía un lento crecimiento, la ganadería se encontraba estancada cuando la agricultura contenía varios rubros de producción con mayor dinamismo. El decidido apoyo que recibieron los productores ganaderos² no fue suficiente, sin embargo, para lograr una clara reinserción de sus productos primarios en el mercado internacional, ni para lograr que los estancieros incorporasen nuevas técnicas que mejorasen la productividad ganadera, la cual durante 50 años estuvo estancada en 50 kilos de carne equivalente por hectárea (Astori, 1979).

Para la agricultura, donde había pocos rubros con competitividad internacional, significó la casi desaparición (azúcar) o restricción de algunos de ellos (cereales, horticultura) y el crecimiento de otros, como el arroz, la cebada, los cítricos y la producción láctea, que registraron un fuerte impulso exportador, pues llegaron a representar la tercera parte de las exportaciones tradicionales de carne y lana (Piñeiro, 1998).

² Por ejemplo, con las exoneraciones y los refinanciamientos de deudas contraídas con instituciones financieras o con el propio Estado.

En paralelo, durante el último tercio del siglo xx, hubo una tendencia sostenida a la integración vertical entre el agro y la industria procesadora de materias primas, al conformar cadenas y complejos agroindustriales. En 1970, el Instituto de Economía estimaba que 65% del valor de la producción agropecuaria se vendía a la industria para su transformación. En 1985 esa proporción ya llegaba a 83%. Tanto la industria frigorífica como la industria textil fueron renovadas y redimensionadas en su capacidad. Sin embargo, además de ello, se desarrollaron fuertemente aquellas agroindustrias que producían para la exportación: molinos arroceros, plantas de industrialización láctea, cervecerías, procesadoras avícolas y plantas de procesamiento y empaque de cítricos (Piñeiro, 1998).

El fuerte apoyo estatal a la diversificación de la producción agropecuaria e industrial con destino a las exportaciones permitió modificar el perfil histórico de las mismas, de tal manera que las exportaciones de carne y lana que históricamente habían representado entre 60% y 80% del total pasan a ser sólo 40% en la década de 1970, y 35% en la década de 1980.

El estancamiento ganadero por causas tecnológicas, de mercados y culturales mantuvo bajo el precio de la tierra durante todo el periodo, por lo menos hasta mediados de la década de 1990, como se aprecia en la gráfica 5.2. El crecimiento de algunos rubros vinculados a los complejos agroindustriales no fue suficiente para impulsar el desarrollo agropecuario y con él la ocupación más productiva del suelo. El precio de la tierra se mantuvo bajo, aun en términos comparativos con los países de la región, hasta el inicio del siglo siguiente.

A comienzos del siglo xxi son muchos los indicadores que muestran una nueva fase expansiva y ascendente de la producción y la productividad del sector agropecuario. Este proceso está motorizado por una mayor demanda de alimentos y materias primas que se experimenta en los mercados internacionales a impulsos de la modernización de muchos países con economías emergentes, especialmente en el continente asiático, aunque también en América Latina.

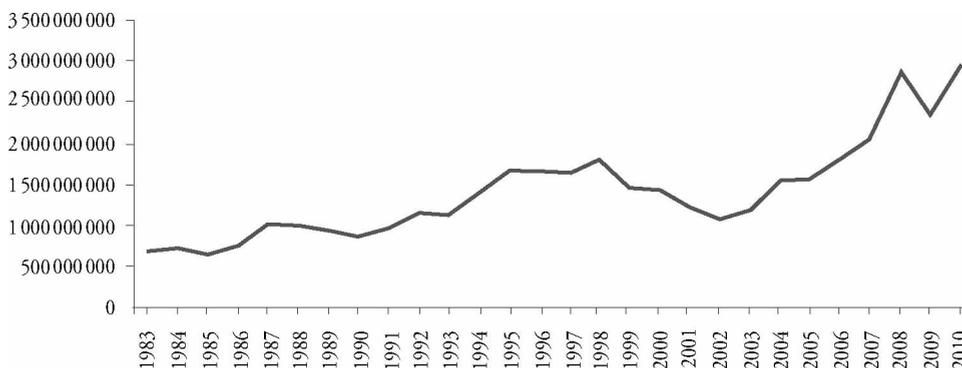
El incremento de los precios internacionales agrícolas ha provocado una expansión de la agricultura en Uruguay, en especial de la soya y en menor medida del trigo y de otros granos y oleaginosas, y llega en 2010/2011 al récord histórico de 1 800 000 hectáreas sembradas, que representa la mitad de todas las tierras sembradas y plantadas del país (MGAP, 2011). En la ganadería también ha habido importantes aumentos de la producción y de la productividad. Si bien el *stock* ganadero ha variado poco, sí se ha incrementado la velocidad de rotación del capital (y por lo tanto la ganancia), lo cual ha disminuido la edad de faena y mejorado la calidad de los productos. Adelantos técnicos, como la trazabilidad completa del *stock* ganadero, tienen nuevos efectos e impulsos sobre la productividad (Magallanes, 2008; Duran y Neffa, 2007).

Un párrafo aparte se merece la expansión de la forestación. Impulsada por una política instrumentada desde el Estado con grandes subsidios a partir de 1987, la forestación con fines comerciales ha llegado al millón de hectáreas y se espera que en los próximos años duplique esa cifra a partir de inversiones privadas. Como es sabido, no es sólo la forestación lo que crece, sino también las inversiones en toda la cadena forestal a partir de cuantiosas inversiones en fábricas para producir pasta de celulosa, aserraderos, “chipeadoras”, etcétera. Mientras estas inversiones se concretan, la cadena forestal exporta sus productos sin procesar (Ligrone y Mantero, 2009).

El ascenso de los precios del petróleo ha impulsado la búsqueda de sustitutos en los biocombustibles. Uruguay ya ha iniciado este camino a partir de la expansión de la caña de azúcar para producir alcohol, en un intento que todavía se puede calificar más como una política subsidiada que como una inversión movida por la ganancia. Sin embargo, si esta tendencia se consolida podría verse en los próximos años un fuerte empuje hacia la expansión de cultivos (maíz, caña de azúcar, oleaginosas) que sirvan como materia prima para producir energía (Errea, 2009).

Las exportaciones del sector agropecuario se han multiplicado en la década por 2.5 veces a una tasa anual de 15%. Sobresalen por su importancia relativa las exportaciones de carne que crecen a 15% anual, las de granos y derivados, 23% anual; las de madera y derivados, 19% anual; los lácteos, 16% anual, y las lanas a 5% anual (Errea *et al.*, 2011).

Gráfica 5.1. Valor Agregado Agropecuario (en dólares corrientes)



Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2012.

Las variaciones en la producción y la productividad que se han reseñado en los párrafos anteriores se reflejan en la evolución del Valor Agregado Agropecuario, medido en dólares corrientes durante los últimos 30 años representado en la gráfica 5.1. Un crecimiento lento pero sostenido durante las últimas dos décadas del siglo xx, una caída brusca entre 1998 y 2002 como consecuencia de la crisis financiera y las devaluaciones de la moneda que agitaron a Argentina, Brasil y Uruguay, y después un pronunciado crecimiento entre 2003 y 2010 en respuesta de las mejores perspectivas de los mercados agrícolas internacionales, aunque la sensible caída en 2009, como efecto de la crisis internacional, muestra la dependencia de Uruguay de los mercados externos.

La población rural

Uruguay nació a la vida independiente como un país con escasos habitantes. Con una reducidísima población de origen indígena, se pobló principalmente a partir de la inmigración de origen europeo y la afrodescendiente.³ A mediados del siglo xix, la población ascendía a unos magros 132 000 habitantes. En 1908, rondaba el millón de habitantes y a fines del siglo, la población se estimó en unos 3 200 000 habitantes. En las décadas recientes, los volúmenes totales de población crecieron lentamente, como consecuencia de las reducidas tasas de natalidad y la emigración de población joven, en un contexto en que el país ya prácticamente no atrae más inmigrantes. Por otro lado, la migración rural-urbana se agudizó a lo largo del siglo. Uruguay se convirtió en el país más urbanizado de América Latina.⁴

Las estimaciones de la población rural son menos precisas debido a la debilidad (en esta materia) de los censos de población. En la segunda mitad del siglo, el primer censo de población de 1963 releva medio millón de personas residiendo en áreas rurales (19%), mientras que el último (de 1996) sólo detecta trescientas mil personas (9%).⁵ Este descenso sostenido de la población rural tiene explicaciones multicausales: la disminución de los productores familiares, la disminución del empleo agropecuario por cambios tecnológicos, la creciente urbanización de los trabajadores facilitada por mejo-

³ Hacia 1830, la población afrodescendiente era 30% de la población de Montevideo (Frega *et al.*, 2009).

⁴ Población rural de algunos países del continente: Argentina, 13%; Bolivia, 41%; Brasil, 29%; Chile, 16%; México, 26%; Paraguay, 49%; Estados Unidos, 24%. Todos los datos son de 1995 (Instituto del Tercer Mundo, 1998).

⁵ Datos preliminares del Censo de Población 2011, realizado por el Instituto Nacional de Estadística arrojan sólo 164 840 habitantes en el medio rural, es decir, 5.07% de la población total.

res vías de comunicación, los bajos salarios de los trabajadores, la ausencia del sistema educativo secundario, etcétera.

La sociedad rural⁶

La estructura social en el campo está vinculada a la estructura agraria, es decir, a la desigual distribución de la propiedad de la tierra. Como ésta se modificó poco a lo largo del siglo xx, también hubo pocas modificaciones en la estructura social. Las variaciones en la distribución de la tierra ya se mencionaron en un apartado anterior. Como se explicará en las próximas páginas, las variaciones ocurridas a lo largo del siglo son en la cantidad o volumen de cada estrato, pero no en la existencia o ausencia de alguno de ellos. Las tres clases básicas en que se divide la sociedad rural estaban presentes tanto al inicio como al final del siglo. Si bien distintos autores (Solari, 1958; Barran y Nahum, 1977) las han denominado de diferente manera, en este texto se las mencionará como los empresarios rurales, los productores familiares y los asalariados rurales y, a su vez, dentro de cada uno de estos agrupamientos se pueden distinguir estratos diferentes.

Se entenderá por *empresarios rurales* a los propietarios o poseedores de tierra que la trabajan empleando mano de obra asalariada. Abarcan todos los rubros productivos pero tienen una fuerte presencia en la ganadería de carne y lana, y la agricultura extensiva (cereales y oleaginosas). Si en la primera mitad del siglo xx, las actividades principales eran las mencionadas, en la segunda mitad del siglo, sin abandonarlas, se le agregan otros rubros de producción empresarial como la producción arrocerá, la citricultura, la lechería y, más recientemente, la forestación.

Para una mejor comprensión, se podría especificar que dentro de la categoría de empresarios rurales se pueden distinguir dos subtipos distintos. El estanciero, dedicado a la ganadería, basado en el uso extensivo de los recursos naturales, con escasa inversión en pasturas, aguadas y tecnología, baja productividad, y que basa sus ganancias en poseer mucha tierra. El estanciero fue el tipo empresarial predominante en la primera mitad del siglo, pero aún tiene presencia, porque controla una proporción muy importante de la tierra (Piñeiro, 1994).

El otro subtipo es el del empresario agrícola-ganadero, actor predominante en las últimas cuatro décadas del siglo xx. Se orienta a complementar la producción ganadera (de carne, lana o leche) con cultivos de arroz, cereales, oleaginosas, cítricos y, más recientemente, forestación. Este empresario realiza inversiones sobre la tierra, ya sea en

⁶ Este apartado está basado en el texto de Piñeiro y Moraes (2008).

mejoras permanentes como alambrados, aguadas, pasturas para su ganado como también emplea las más refinada tecnología para sus actividades agrícolas. La utilización de paquetes tecnológicos, fuertes inversiones de capital en plantaciones, riego, movimientos de tierra, empleo de maquinaria avanzada, etcétera, le permiten alcanzar una mayor productividad de la tierra. Su ganancia, entonces, está asentada en la innovación tecnológica además del trabajo asalariado. Este tipo social está vinculado al desarrollo de los complejos agroindustriales que, como se dijo, adquieren predominancia en las últimas cuatro décadas (Piñeiro, 1988). Se ubican principalmente en el litoral oeste (sobre el río Uruguay) y en el sur del país, a excepción de los empresarios arroceros que se encuentran en los departamentos del este del país.

Los *productores familiares* son aquéllos que, teniendo extensiones más reducidas de tierra, producen utilizando predominantemente la mano de obra que proporciona el mismo grupo familiar. Aunque son distintos, también se los conoce como pequeños productores, minifundistas, campesinos, etcétera. Los productores familiares se encuentran en todos los rubros de producción: son muy importantes en número en la ganadería, así como también en la lechería, la horticultura, la fruticultura, la producción de aves y cerdos, etcétera (Piñeiro, 1991b; Figari, Rossi y González, 2008; Astori, 1982).

Dentro de los productores familiares también se pueden identificar varios subtipos: 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; Riella y Mascheroni, 2006).

Los productores familiares se encuentran diseminados por todo el país, pero la mayor concentración está en los departamentos del sur y en los alrededores de las ciudades capitales departamentales. Esta ubicación está vinculada a una de sus tareas fundamentales, que es la de producir para abastecer el mercado interno.

La tercera clase social sobre la que es preciso detenerse es la formada por los trabajadores *asalariados rurales*. Los censos de población contaron 84 000 trabajadores rurales en 1975, 95 000 en 1985 y 74 000 en 1996. La proporción de trabajadores asalariados hacia fines del siglo xx llegó a 56% del total de la fuerza de trabajo, con lo cual superó a la cantidad de trabajadores familiares. Además, las tendencias han sido opuestas: una disminución gradual de los trabajadores familiares y un crecimiento gradual de los trabajadores asalariados,⁷ lo cual habla de una extensión y profundización de las relacio-

⁷ Sólo el Censo de Población de 1996, en el cual se registró una disminución de los asalariados rurales, contradice esta tendencia.

nes capitalistas en el campo, posiblemente como consecuencia de los grandes cambios tecnológicos que se relataron al inicio de este artículo (Piñeiro y Moraes, 2008; Carámbula, 2008).

La categoría de los trabajadores asalariados rurales puede ser descompuesta en diversos tipos sociales. Si la mirada es histórica se advierte que estos trabajadores fueron primero gauchos, luego peones y en la actualidad posiblemente, changadores. Si la mirada está vinculada al tipo de trabajo que realiza el trabajador rural es conveniente distinguir el peón permanente de la estancia ganadera, relacionado a las faenas con el ganado, que generalmente trabaja de a caballo, del peón más calificado de los establecimientos que hacen agricultura, maneja un tractor, prepara una siembra, dosifica y aplica un plaguicida, lleva registros, etcétera. Asimismo, se debe distinguir a los asalariados que realizan tareas de supervisión de otros: administradores, capataces, jefes de cuadrilla, etcétera. Si la perspectiva es el tipo de contrato de empleo, los peones se pueden clasificar en permanentes, cuando el contrato es indefinido en el tiempo, o en trabajadores precarios, eventuales, zafrales o changadores, cuando se los contrata por día y se les paga por jornal, o cuando se los contrata para una tarea y se les paga a destajo (Piñeiro, 2008).

Las tareas que llevan a cabo los trabajadores evolucionaron tanto a lo largo del siglo xx como lo hizo la tecnificación en los establecimientos rurales. Los cambios tecnológicos han producido un desdoblamiento del tipo de trabajador rural que se contrata: en los establecimientos agrícolas, la tendencia es contratar a pocos trabajadores permanentes altamente calificados, y después recurrir a la contratación de trabajadores sin calificación, por jornales, en forma eventual para atender los picos de demanda de trabajo.

Por último, si se analiza a los trabajadores asalariados rurales desde la perspectiva de la residencia, se advierte una tendencia ya consolidada. Si a principios de siglo los trabajadores rurales también residían en las áreas rurales, a fin de siglo se aprecia una tendencia creciente y estable a residir en pequeños pueblos y ciudades del interior. Es así como en los últimos censos del siglo xx se advierte que 38% de los trabajadores rurales tienen residencia urbana, pero en algunos departamentos más de la mitad de los trabajadores que realizan faenas rurales residen en el medio urbano (Piñeiro, 2001).

Los procesos de concentración y extranjerización de la tierra a inicios del siglo XXI

Recién se había iniciado el nuevo siglo, cuando los países del Mercosur comienzan a atravesar una profunda crisis económica y social. En 1999, Brasil provoca la devaluación de su moneda al buscar reposicionarse como un fuerte exportador y, de esa manera,

evitando la crisis propia, se la transmite a sus vecinos. Argentina sufre el colapso en su sistema financiero a fines de 2000, el cual provoca fuertes protestas públicas y asonadas en las calles que terminan con la renuncia del presidente y un estado de conmoción interna. Uruguay, profundamente dependiente de sus dos grandes vecinos, no puede escapar a la recesión generalizada y devalúa su moneda en 2002, en medio de una amplia crisis financiera, económica y social. El desempleo y la pobreza trepan a 16% y a 40%, respectivamente, ante la sorpresa e indignación de la mayoría de la población (Mides, 2011).

El gobierno del Partido Colorado electo en el año 2000 apenas se sostiene frente al descalabro y sólo logra hacerlo por la gobernabilidad que le aportan los partidos de oposición. Posiblemente esta situación extrema a la que es llevada la población es lo que ambienta y facilita que, por primera vez en la historia del país, la coalición de izquierdas, el Frente Amplio (FA), acceda al gobierno del país en las elecciones de 2005, con el doctor Tabaré Vázquez como presidente de la República.

El sector agropecuario no escapa a la crisis. Con el endeudamiento de sus empresas, que supera a un año del Producto Bruto Interno (PBI) agropecuario, muchas de ellas quiebran, y deben dejar sus activos en manos de los acreedores, principalmente bancos y prestamistas. Sin embargo, ya en 2003 se comienzan a advertir signos de recuperación, como consecuencia de una tonificación de los precios en los mercados internacionales de los productos exportables de Uruguay.

La mejora en los precios empuja la expansión de las áreas sembradas de los principales cultivos de exportación, a la par que provoca aumentos en la productividad de la ganadería de carne y leche. En ese momento comienza la expansión de la soya y, aunque con menos fuerza, de las áreas sembradas con otros cereales (trigo, sorgo, cebada) y oleaginosas (girasol). Se debe recordar además que a impulsos de la Ley de Promoción Forestal, mencionada más arriba, la industria de la celulosa había comenzado a comprar vastas extensiones de tierra a partir de la década de 1990. Es en estos momentos, cuando el precio de la tierra baja como consecuencia de la crisis, que la agroindustria forestal se expande aún más al comprar tierras en diversas partes del país, de tal manera que el área forestada llega en 2010 al millón de hectáreas (MGAP, 2011).

Es conveniente detenerse ahora en las diferentes variables que impulsaron los procesos de cambio en la posesión de la tierra en Uruguay. Como todo proceso complejo muchas son las variables intervinientes. No será posible más que mencionar brevemente a cada una de ellas.

1. La subida de precios de los productos agropecuarios en los mercados internacionales como consecuencia de la demanda de los países emergentes.

2. El incremento en los precios del petróleo ha tenido efectos contradictorios. Por un lado, ha hecho subir los costos de producción, pero por otro ha impulsado la producción de biocombustibles, al incorporar otro nuevo mercado a la demanda de productos agrícolas.
3. El agotamiento de los bosques boreales nativos en el hemisferio norte y las políticas ambientales y laborales más restrictivas que han impulsado a las industrias forestales, papeleras y madereras a instalarse en los países del hemisferio sur.
4. Los precios de la tierra en Uruguay, más bajos que en los países limítrofes, han impulsado un movimiento de capitales hacia el mismo.
5. Las nuevas modalidades de expansión del capital global, el protagonismo del capital financiero liderado por los fondos de inversión, los fondos de pensión, los bancos, etcétera, para quienes resulta atractiva la inversión en tierra y producción de alimentos.
6. El costo de la mano de obra rural en Uruguay ha sido, a lo largo de muchos años, muy bajo en comparación con el costo de la mano de obra no rural.
7. Los cambios técnicos contribuyen a explicar la razón por la cual hay nuevos capitales invirtiéndose en la tierra para las capturar las ganancias que generan. Sólo para mencionar los principales: las semillas transgénicas que permiten aplicar el paquete de la siembra directa con sustancial abatimiento de los costos; las nuevas maquinarias que, por ejemplo en la forestación, permiten eliminar las cuadrillas de cosecha forestal, disminuyendo riesgos, complicaciones en el manejo de personal y en definitiva, costos en la forestación; la obtención local de clones de plantas precoces que han permitido bajar los turnos de corta de eucaliptos a sólo 10 años, y un largo etcétera.

En resumen, en los últimos 15 años una serie de procesos ha mejorado la rentabilidad de los negocios agropecuarios. En Uruguay, debido a orientaciones políticas definidas, se ha transferido buena parte de dichas ganancias a los poseedores de la tierra, lo que ha mejorado la rentabilidad del negocio y ha hecho subir el precio de ésta.

Sin embargo, la mayor rentabilidad de los negocios agropecuarios no puede ser la única explicación para el aumento en el precio de la tierra. La razón para sostener esta idea es que los precios de los principales productos agropecuarios de Uruguay se han incrementado pero a una tasa menor que el precio de la tierra.⁸ Por lo tanto, es necesario concluir que hay otros factores (además del aumento de la rentabilidad) que inducen al incremento en el precio de la tierra. Hipotéticamente, se puede sugerir: *a*) como el precio de la tierra en Uruguay es aún menor que en los países vecinos (con igual calidad),

⁸ Véase Anuario DIEA MGAP, Gráfico III-20 [www.mgap.gub.uy].

puede haber compras impulsadas por la expectativa de toma de ganancias posteriores, a medida que los precios se nivelen en la región (algo similar puede ocurrir con inversores europeos); *b*) la inversión en tierras como forma de proteger el valor de los activos frente a las turbulencias financieras que están ocurriendo desde 2006 en los países desarrollados (la tierra siempre fue un buen refugio para los capitales en situaciones de inestabilidad), y *c*) la territorialización de ganancias que provienen de actividades ilícitas o de capitales que emigran de las economías vecinas.

Antecedentes legales e institucionales sobre la tenencia de la tierra

El proceso de compra-venta de tierra y de arrendamientos que se ha vivido en Uruguay durante la primera década del siglo XXI puede explicarse mejor si se repara en una serie de modificaciones a las normas que regían el uso y la posesión de la tierra, que ocurrieron durante la última parte de la década de 1980 y durante la de 1990. No son ajenas a estas modificaciones las orientaciones políticas definitivamente neoliberales de los gobiernos de esa época.

Cuatro leyes impulsan el proceso. La Ley Forestal (1987) concedió subsidios por hasta la mitad del costo de implantación de las plantaciones forestales de rendimiento y amplias exoneraciones impositivas a las empresas forestales para la importación de maquinarias, herramientas, vehículos y otros insumos. A su influjo, empresarios locales y grandes empresas multinacionales, acogidos a sus beneficios, comienzan a desarrollar cultivos de pinos y eucaliptos con destino a la producción de madera para la exportación (Alvarado, 2007). Gradualmente, las multinacionales concretan sus proyectos de instalación de dos gigantescas fábricas productoras de celulosa a partir de la pulpa de madera. En otro movimiento, con el fin de asegurarse el abastecimiento de madera para dichas fábricas, compran plantaciones forestales a empresarios locales, con lo cual se convierten en los más grandes propietarios de tierras de Uruguay.

Le siguió, en 1991, la modificación la Ley de Arrendamientos de 1975. En su origen esta norma aseguraba al que tomaba las tierras en arrendamiento la estabilidad en su posesión por el término de seis años con opción a cuatro más. La modificación consistió en eliminar esta restricción, dejando el periodo del contrato al acuerdo de las partes, disposición que provocará una importante demanda de tierras para arrendar y el predominio de contratos por hasta tres años de usufructo.

Por último, la norma de 1999, que derogó una disposición anterior que inhibía a las Sociedades Anónimas ser propietarias de tierras. La norma original consideraba que la

tierra era un bien social sujeto a la posibilidad de deterioro por malas prácticas de manejo y, por lo tanto, convenía que personas físicas identificables fuesen los propietarios. Al levantarse dicha prohibición, se producirá en los años siguientes una fuerte corriente compradora de tierras por parte de estas sociedades.

La última norma que se debe comentar es la ley que promueve la inversión extranjera directa. Por ella, el Estado se obliga a eximir del cobro de diversos impuestos a los proyectos de inversión de capital extranjero (o nacional) que cumplan con ciertos requisitos, entre los cuales el más importante es la provisión de empleos. Esta norma y su aplicación derivan capitales hacia la industria para la agricultura y la agroindustria, estimulando el desarrollo agropecuario. Se estima que, entre 2008 y 2009, un tercio de las exenciones impositivas otorgadas fueron para inversiones de carácter agroindustrial (Salgado *et al.*, 2009).

En síntesis, en la década de 1990 se dispuso una serie de disposiciones normativas que contribuya a que, en la década siguiente cuando se elevó el precio de las *commodities*, el país estaba preparado para constituirse en un receptor de inversiones destinadas a producirlas.

Cambios en la propiedad y la posesión de la tierra⁹

Durante la primera década del siglo XXI se producen profundos cambios en la propiedad y la posesión de la tierra que son sólo comparables a los que ocurrieron durante 1870-1880, periodo fundacional del Uruguay del siglo XX.

Dichos cambios serán mejor evaluados cuando se disponga de la información que proveerá el Censo Agropecuario realizado en 2011. Sin embargo, se dispone de la información de compras y ventas de tierras, de los contratos de arrendamientos de tierras y de los precios pactados en dichas transacciones, que a su vez se pueden cruzar por localización, tamaño y otras variables. Esta información es provista por fuentes oficiales (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, MGAP) y, por su relevancia y confiabilidad, es la que se manejará en las páginas siguientes para demostrar los procesos en marcha de concentración y extranjerización de la tierra. En primer lugar, se presentará la información relativa a las compras y ventas de tierra y, en segundo lugar, la información sobre los arrendamientos de tierra. En un tercer movimiento, se elaborará sobre los impactos

⁹ Se hará la distinción entre aquellos productores agropecuarios que son propietarios de la tierra que trabajan, de aquellos otros que la poseen por contratos de arrendamiento, aparcería, medianería u otras formas sin ser propietarios.

y las consecuencias de los procesos de cambios en la propiedad y la posesión de la tierra en el periodo estudiado.

Operaciones de compra-venta de tierras

Las operaciones de compra-venta de tierras en el territorio nacional experimentaron un pronunciado incremento a lo largo de la década, teniendo su punto máximo en el año 2007 para disminuir en los años posteriores, posiblemente como consecuencia de la crisis financiera que aqueja a los países desarrollados e indujo a una mayor cautela en las transacciones. De la misma manera se incrementó la superficie transada y los precios pagados por la misma.

Cuadro 5.2. Operaciones de compra-venta de tierras (2000-2010)

<i>Año</i>	<i>Número de operaciones</i>	<i>Superficie (hectáreas)</i>	<i>Valor total (millones de dólares)</i>	<i>Precio promedio dólares/ha</i>
2000	1 517	308 007	138	448
2001	1 966	530 092	219	413
2002	1 598	365 210	141	385
2003	2 156	740 845	311	420
2004	2 746	757 684	503	664
2005	2 872	845 893	613	725
2006	3 245	858 745	972	1 132
2007	3 277	675 826	968	1 432
2008	2 959	684 000	1 260	1 844
2009	1 847	323 000	753	2 329
2010	2 093	336 164	885	2 633
Total	26 276	6 425 466	6 754	1 051

Fuente: MGAP, 2011.

Las operaciones de compra-venta en el periodo totalizan 26 276. Si bien dichas operaciones no son exactamente comparables a los establecimientos (porque un establecimiento puede ser vendido sólo en parte o porque puede ser vendido más de una vez en el periodo), el significado de estos procesos puede ser mejor aquilatado si se tiene en

cuenta que el número total de establecimientos agropecuarios en el censo de 2000 era de 57 131 explotaciones.

La superficie transada anualmente llegó a su punto máximo en 2006. El total de la superficie transada en el periodo fue de 6 425 466, equivalente a 39% de la superficie total agropecuaria del país (16 419 683 hectáreas), lo cual da cuenta de la profundidad de estos procesos. Sin embargo, como se dijo antes, un establecimiento pudo haber sido vendido más de una vez en los 10 años y la transacción será contada cada vez. La información permite saber cuántos son los establecimientos que han cambiado de mano más de una vez en el periodo. Si se practica esta depuración, la superficie de tierra que cambió de propietario por lo menos una vez entre 2000 y 2010 fue de 5 327 800 hectáreas, es decir, 32% de la superficie agropecuaria del país.

El cuadro 5.2 también ilustra el incremento que sufrieron los precios de la tierra en el mismo periodo. El precio promedio ha subido consistentemente, multiplicándose por seis, y llega a su precio máximo en el último año. Como consecuencia de la superficie transada y los precios promedio obtenidos es posible estimar que el monto global de las transacciones en la década sumó 6 754 millones de dólares. Esta cifra es el doble del PBI agropecuario de 2008, lo cual da una idea de la enorme masa de dinero que ha sido volcada al mercado financiero a través de estas operaciones.

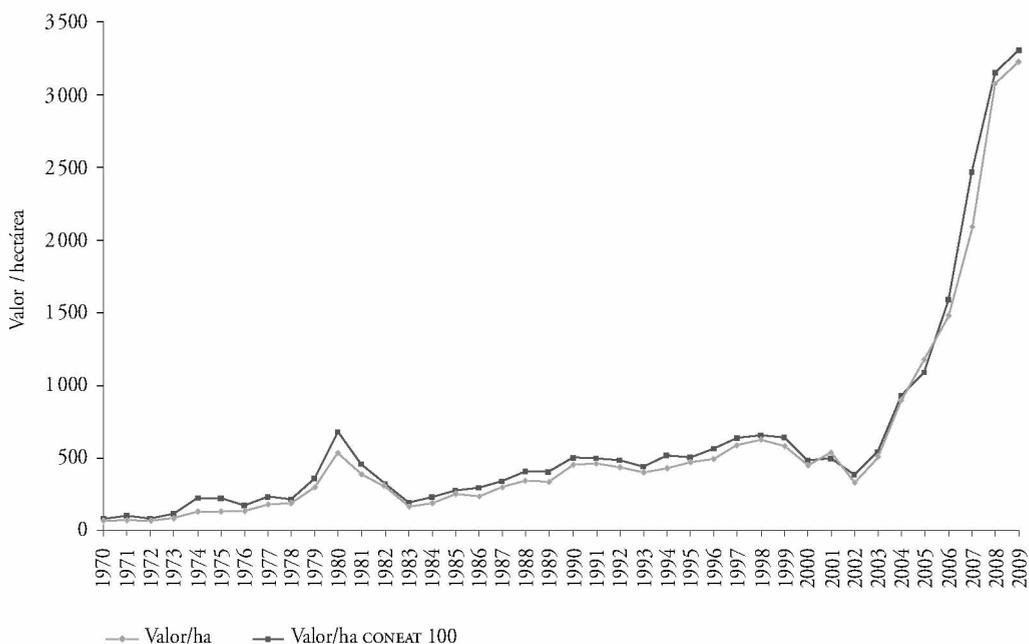
La información proporcionada por el MGAP también permite saber las escalas de superficie de los establecimientos transados. De las operaciones de compra-venta de tierras, 60% fueron en el estrato de menos de 100 hectáreas, a pesar de lo cual éstas sólo representan 9% de la superficie transada. Las operaciones en el estrato de más de 2 000 hectáreas, representan sólo 1.6% de las transacciones, pero involucran 25% de la tierra transada. De la tierra transada, el 64% lo ha sido en lotes de más de 500 hectáreas, es decir, se ha privilegiado la compra de establecimientos medianos y grandes (Piñeiro, 2012).

La afirmación anterior puede ser corroborada por el análisis de los precios pagados por la tierra según las escalas de tamaño de los establecimientos transados. En el estrato de 10 a 200 hectáreas el precio se multiplica por 3.8 veces. Esta razón crece a medida que se aumenta el estrato de tamaño de las operaciones: 4.1 veces para el estrato de 200 a 500 hectáreas; 5.5 veces para el estrato de 500 a 1 000 hectáreas; 7.3 veces para el estrato de 1 000 a 2 000 hectáreas; y 12 veces para el estrato de más de 2 000 hectáreas. Por lo tanto, el incremento de los precios refleja una mayor demanda por las operaciones de mayor tamaño. Dicho de otro modo, a lo largo del periodo, los compradores han estado dispuestos a pagar un precio unitario mayor, cuanto más grande sea la superficie de campo que está siendo transada (Piñeiro, 2012).

Es posible recurrir a otra fuente para comprender la magnitud del proceso que se está estudiando. Por disposiciones estatutarias, el Instituto Nacional de Colonización lleva

un registro detallado de las ventas de tierra de más de 1 000 hectáreas. Si bien esto deja afuera las ventas menores, tiene la ventaja de que la serie comienza en 1970, constituyéndose así en la serie de transacciones de tierra de más larga data con que cuenta el país. La gráfica 5.2 confirma las tendencias en el precio de la tierra en los últimos 40 años.

Gráfica 5.2. Comportamiento venal en dólares del precio de la tierra (1970-2010)



Fuente: INC, 2010. Comportamiento histórico del precio de la tierra hasta el segundo semestre de 2009, [www.colonizacion.com.uy/index2.php].

Como se advierte, los precios de la tierra tuvieron un moderado crecimiento hasta la primera década del siglo XXI. En esta década se registra primeramente una fuerte caída en el precio como consecuencia de la crisis financiera que se desencadenó en el país, contagiada por la crisis previa ocurrida en Argentina y por la devaluación del real en 1999 en Brasil. A partir de 2003, comienza un proceso de incremento en el valor de la tierra sin recaídas.

El arrendamiento de tierras a nivel nacional

El arrendamiento de tierras ha crecido fuertemente en el periodo por el influjo de la demanda, empujada por la valorización de los precios de las *commodities* agropecuarias y facilitada por la modificación a la ley de arrendamientos introducida en la primera década del siglo xx, como se explicara más arriba. Se podría estimar que en un año cualquiera del periodo, la superficie arrendada oscila entre 1.5 y 2 millones de hectáreas. La mayor demanda de tierras para arrendar se refleja en los precios pagados que se comportan también en forma similar con un pico en el mismo año 2010 que llega en promedio a los 128 dólares por hectárea (MGAP, 2011).

Cuando se analiza la superficie arrendada por el destino declarado que se le dará a la tierra, se aprecia que el mayor número de contratos y la mayor superficie corresponden a la ganadería; le siguen los contratos agrícola/ganaderos. Esto tiene su lógica para un país en el que la ganadería ocupa 80% de la superficie del territorio como actividad predominante. Le siguen en tercer lugar los arrendamientos para agricultura de secano con 18% de los contratos, 20% de la superficie arrendada pero, debido al precio que se paga por ellos, representa 50% del valor total transado por los arrendamientos del periodo (Piñeiro, 2012).

El análisis del valor pagado por hectárea arrendada dice mucho acerca de las características del proceso. El alto precio pagado por las tierras que se dedicaron a la agricultura de secano está vinculado a que posiblemente se hayan dedicado a la siembra de soya, trigo y, en menor medida, maíz y girasol. Sólo los precios que tienen estos granos en el mercado internacional pueden explicar el valor de estas rentas asociadas a las tierras de mejor calidad que tiene el país. Por otro lado, están los valores pagados por los arrendamientos destinados a la ganadería. En estos casos, el bajo valor (33 dólares por hectárea) están vinculados a la menor rentabilidad de la ganadería, pero también a que ocupa las tierras de menor calidad y de más difícil acceso (Piñeiro, 2012).

¿Extranjerización de la tierra? La nacionalidad y la condición jurídica de quienes intervienen en las transacciones de tierra

La información proporcionada por el MGAP para el periodo 2000/2008 sobre la nacionalidad de aquéllos que venden y que compran tierras en Uruguay muestra que los propietarios de nacionalidad uruguaya perdieron 1 810 000 hectáreas. Los propietarios argentinos en cambio, en el balance, ganan 40 000 hectáreas y los brasileños pierden 105 000 hectáreas. Esos resultados difieren de la percepción que tienen las personas y

entidades entrevistadas y lo que dice el sentido común. La información muestra que la situación es más compleja: las tierras perdidas por los uruguayos es ganada por “adquirientes que no son personas físicas”, es decir, que son Sociedades Anónimas de diverso tipo, cuya nacionalidad no es posible conocer. Éstas han ganado 96% de las tierras que han perdido las personas físicas. El fuerte impulso hacia las compras de tierra ha sido liderado, en el balance, por este tipo de compradores.¹⁰

Ante la ausencia de información estadística se realizó un relevamiento de las principales empresas a partir de las páginas corporativas e información de prensa. Según éste, ocho empresas forestales son propietarias de 720 000 hectáreas de tierras forestadas sobre un total de un millón. Una de ellas es la mayor propietaria del país: Montes del Plata, asociación entre Stora Enso (sueco-finlandesa) y Arauco (chilena) detenta 234 000 hectáreas, mientras que UPM (finlandesa) es propietaria de 200 000 hectáreas forestadas (Pou *et al.*, 2007). Otra fuente señala que en 2008 nueve empresas agrícolas sembraron 600 000 hectáreas de cultivos de secano (soya, trigo maíz, etcétera) sobre un total de 1.6 millones de hectáreas sembradas en ese año. La mayoría de ellas eran de capitales argentinos (Errea *et al.*, 2011).

Los impactos: ¿quiénes perdieron la tierra?

Como se dijo más arriba, en la segunda mitad del siglo xx la disminución en el número de productores se explicaba por la desaparición de los productores familiares de menos de 100 hectáreas. En cambio, la información disponible sugeriría que las operaciones de compra-venta de tierra en la primera década del siglo xxi han afectado a los productores de todos los estratos de tamaño. El cuadro 5.3 compara la superficie vendida por estrato de tamaño con la superficie explotada por estrato de tamaño en 2000. Allí se aprecia que, en la categoría de productores con menos de 200 hectáreas, la superficie transada equivale a 54% de la tierra que esa categoría tenía en 2000. Pero lo distinto al proceso de las décadas anteriores es que también representa una proporción importante de los estratos de productores medianos y grandes. En particular es de notar que en el estrato de productores de 1 000 a 5 000 hectáreas, si bien las ventas equivalieron a 27% de la superficie que tenía el estrato en ese año, es el estrato que más tierra vendió, representando 34% de toda la tierra vendida. En síntesis, si hay un proceso de concentración de la tierra, como es posible inferir a partir de varios indicadores, éste estaría

¹⁰ Motivado por esta situación, el gobierno promulgó la Ley 18.092/07, que obliga a las sociedades que poseen tierras a hacer nominativas sus acciones a partir de junio de 2011.

afectando también a los productores medianos y grandes. Por lo tanto, será necesario emplear en Uruguay, a partir de este proceso, una nueva categoría de productores: los “muy grandes”.

En resumen, en los últimos 30 años, Uruguay ha transitado por dos escenarios muy diferentes en cuanto al proceso de propiedad y usos de la tierra. Durante las dos últimas décadas del siglo xx, con precios deprimidos de los productos agropecuarios en los mercados internacionales, precios bajos de la tierra y crisis espasmódicas del capitalismo (en 1982 y en 1999), el sector agropecuario uruguayo crecía muy lentamente. En el marco de políticas neoliberales que comenzaron a instrumentarse durante la dictadura militar y se continuaron en los gobiernos posteriores, la tierra comenzó a concentrarse, por un movimiento de desposesión de los productores pequeños (productores familiares) y de concentración en los productores medianos y grandes. Este proceso se llevó a cabo por intermedio de los mercados. La ecuación económica adversa y la falta o el retiro de apoyos estatales para la producción familiar los forzó gradualmente a la venta de sus tierras con posterior emigración a los centros urbanos. De esa manera, desaparecieron la mitad de los productores familiares que había al inicio del periodo. La tierra que perdieron, sin embargo, fue poca (un 4% de la tierra total) porque poca era la que tenían. La acción del Instituto Nacional de Colonización fue insuficiente para revertir el proceso.

Cuadro 5.3. Incidencia de las operaciones de compra-venta de tierra por estrato de tamaño de los establecimientos (en miles de hectáreas)

<i>Hectáreas</i>	<i>Superficie explotada año 2000 (a)</i>	<i>Superficie vendida 2000-2008 (b) (porcentaje)</i>	<i>Proporción bla x 100 (porcentaje)</i>
Hasta 200	1 766	948 (16)	54
201 - 500	2 163	1 069 (19)	49
501 - 1 000	2 726	1 285 (22)	47
1 001 - 5 000	7 278	1 949 (34)	27
Más de 5 000	2 421	514 (9)	21
Total	16 354	5 765 (100)	

Nota: se reitera que la columna (b) recoge la información disponible sobre ventas de establecimientos. Un establecimiento pudo ser vendido más de una vez.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Censo General Agropecuario (MGAP, 2000).

En la primera década del siglo XXI profundos cambios conmueven la estructura agraria. La acción combinada de varios factores producen una masiva entrada de capitales, que se dirige a la compra de grandes extensiones de tierras y al arriendo de otras con el fin de incorporarlas a la producción de *commodities* a gran escala. Este proceso ocurre también en otros países de la región, en especial los que comparten las grandes y fértiles planicies de la Cuenca del Plata, espacio ecológico ideal para la producción agropecuaria por su superficie plana o moderadamente ondulada, que implica menores costos de energía. Al impulso de esta demanda los precios de la tierra se multiplican por seis, la tierra transada representa un tercio de la superficie agropecuaria del país, y la tierra arrendada cada año se estima que representa una décima parte del territorio nacional. Se consolidan enormes establecimientos agropecuarios, la mayor parte ahora en manos de Sociedades Anónimas de capitales extranjeros. Los productores uruguayos tanto pequeños como medianos y grandes serán ahora los desplazados, en esta etapa de avance del capital financiero sobre la tierra.

Cambios en la sociedad rural en la primera década del siglo XXI

En la primera década del siglo XXI, los intensos procesos de concentración y extranje-rización de la tierra modifican la estructura agraria y consecuentemente, también comienzan a producir modificaciones en la estructura social. De los diversos cambios sociales y culturales que están ocurriendo se quiere destacar dos. Por un lado, aparecen dos nuevos tipos de empresarios. Uno es la empresa multinacional que compra o construye una planta agroindustrial y compra o arrienda tierras, con el fin de producir la materia prima para su agroindustria (por ejemplo, la fábrica de pasta de celulosa de UPM en Fray Bentos, el nuevo frigorífico de Breeders & Packers en Durazno, el molino arro-cero de Glencore, etcétera). Otra es la aparición de las “empresas en red”, que replican un modelo creado en Argentina para la producción de granos en la Pampa húmeda. Este modelo consiste en empresas cuyo capital principal es el conocimiento (técnico, de producción, de los canales de comercialización, etcétera) y los vínculos comerciales en los mercados internacionales. Sobre esta base reúnen capital de varias fuentes, arriendan tierra, definen el paquete tecnológico a emplear, contratan todas las maquinarias y las tareas agrícolas, contratan la cosecha y el almacenamiento de los granos y venden a través de sus conexiones comerciales. Utilizan los mercados a futuro y diversifican la producción en distintas regiones ecológicas y aun en distintos países con el fin de disminuir el riesgo (Errea *et al.*, 2011; Arbeleche y Carballo, 2007; Bisang, Anlló y Campi, 2008). Estos dos nuevos tipos de empresas conviven con los anteriores, pero parecen

ser un modelo que posiblemente se extenderá en aquellos rubros de producción que lo admitan.

Por otro lado, es preciso destacar el crecimiento de los trabajadores rurales asalariados y su creciente formalización, medida por la cual la información que proporciona el Banco de Previsión Social (BPS).¹¹ El cuadro 5.4 muestra el sostenido crecimiento de los trabajadores asalariados formalizados. Esto puede deberse tanto a un crecimiento en el número de trabajadores como a la formalización de trabajadores que antes trabajaban informalmente (en “negro”). Lamentablemente, la información no permite diferenciar entre estas dos causales, pero la información sí permite mostrar cómo el empleo en algunos rubros crece más rápidamente que en otros. Nótese, por ejemplo, el caso de los trabajadores de la forestación, cuyo crecimiento acompaña el desarrollo de la agroindustria forestal.

**Cuadro 5.4. Trabajadores rurales inscritos
en el Banco de Previsión Social según rubro (2000-2009)**

<i>Año/actividad</i>	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Agricultura y ganadería	47 194	52 228	55 877	58 856	60 056	62 298	64 338
Granja	14 837	18 918	20 151	19 947	20 220	18 614	18 089
Tambos	5 101	5 450	5 825	6 306	6 313	6 494	6 231
Forestación	983	4 155	5 271	7 200	8 879	10 707	8 032
Total	68 115	80 731	87 124	92 309	95 468	98 113	96 680

Fuente: Bruno (2008); Tommasino y Bruno (2010).

El cuadro 5.4 también nos muestra la distribución de los trabajadores rurales para los principales rubros de producción. En 2009, 67% de los trabajadores estaban ocupados en la ganadería¹² y la agricultura extensiva. La granja¹³ muestra su importancia como proveedora de empleo, pues ocupa 19% de los trabajadores. Le sigue en impor-

¹¹ El Banco de Previsión Social es el organismo estatal que se ocupa de recaudar las contribuciones de empresas y trabajadores para sostener jubilaciones, pensiones y otras asignaciones sociales.

¹² Se estima que la ganadería extensiva ocupa un trabajador por cada 300 hectáreas. La forestación ocuparía un trabajador por cada 125 hectáreas.

¹³ Por “granja” se entienden diversas producciones intensivas: horticultura, fruticultura, floricultura, producción de aves y cerdos, apicultura, etcétera.

tancia una actividad recién llegada a nuestro sector agropecuario: la forestación, con 8% del empleo; finalmente, la lechería ocupa el restante seis por ciento.

No ha sido ajeno este crecimiento y formalización a la política laboral impulsada desde 2005 por el gobierno del FA. Aquí mencionamos sólo dos medidas: *a)* la norma que obliga a las empresas que subcontratan a contratistas de mano de obra a responsabilizarse por eventuales incumplimientos de éstos y *b)* la creación de Consejos Tripartitos Rurales para la negociación de salarios y condiciones de trabajo entre los empresarios rurales y los trabajadores rurales con la mediación del Estado.

La lucha por la tierra y los mercados

En las páginas anteriores se ha tratado de dejar en claro que el capitalismo agrario se desarrolló muy tempranamente en Uruguay. Posiblemente, el proceso se inició a fines del siglo XIX, cuando la clase propietaria de la tierra percibió que su futuro estaba ligado a la producción de alimentos y fibras para los países europeos, en especial para Inglaterra. Pusieron en marcha, entonces, un proceso de modernización que desplazó a aquéllos sin títulos firmes sobre la propiedad de la tierra, e introdujeron cambios técnicos que le permitieron ser uno de los principales abastecedores de carne, lana y cueros a los mercados europeos. Desde la perspectiva de las clases propietarias, la historia agraria del siglo XX se podría sintetizar como la de las alegrías y desdichas que viven por los vaivenes de esta relación.

En la primera mitad del siglo XX, sin embargo, el influjo de políticas de desarrollo industrial también se estimuló y se logró consolidar a las capas medias del campo, al desarrollar lo que después sería conocida como la producción familiar. Su objetivo principal fue la producción de alimentos para el mercado interno. Además de esto, las estancias ganaderas y agrícolas ganaderas, desde el origen, contrataron mano de obra: el peón asalariado rural es así tan antiguo como la estancia que lo contrató. Aunque, como se verá, fue por muchos años invisible para la sociedad.

Un análisis de la acción social colectiva que se focalice en la lucha por la tierra, no puede desprenderse de los reclamos de las organizaciones de productores por los otros mercados a los que concurrían: de productos, de insumos, de trabajo y de dinero. Tampoco puede separarse de la lucha por mejores condiciones de trabajo y de ingresos que llevaron a cabo los asalariados del campo. Es éste el enfoque con el cual se tratará de dar cuenta del tema a continuación.

El campo uruguayo está surcado por una gran cantidad de organizaciones que representan los intereses más diversos: organizaciones de estancieros, de productores familiares, organizaciones que concentran a los productores de un rubro (del arroz, por

ejemplo), organizaciones de productores orgánicos, organizaciones de mujeres rurales, cooperativas, sociedades de fomento rural, organizaciones para el adelanto de la caminería rural, de apoyo a las escuelas rurales, de beneficencia, organizaciones deportivas, organizaciones sindicales y gremiales de los trabajadores, entre otras.

Con el fin de aportar al conocimiento de la acción colectiva en torno al problema de la tierra y de los mercados, lo más apropiado es centrarse en las principales organizaciones que han tenido protagonismo en este tema. Se ha elegido referirse a la institución que representa los intereses de los grandes propietarios del campo, principalmente ganaderos, la Asociación Rural de Uruguay; a una organización que representa los intereses de los productores familiares, la Comisión Nacional de Fomento Rural, y a uno de los sindicatos de asalariados rurales, que además de focalizarse, en reivindicaciones laborales, también ha reclamado por la redistribución de la tierra.

Las organizaciones de representación de los productores rurales

La Asociación Rural del Uruguay (ARU) es la organización más antigua del país. Fundada en 1871 por el impulso de las fracciones modernizantes de los ganaderos, cumplió un papel fundamental en la difusión del alambramiento y mejoramiento del ganado mediante la incorporación de las razas inglesas. Desde entonces, cumple una función importante en el mejoramiento de las razas, lleva los registros genealógicos y anualmente efectúa exposiciones ganaderas, cuyos discursos inaugurales proporcionan importantes definiciones de política agropecuaria. Representa a los productores más grandes, estancieros, cabañeros e invernadores, el cual es el grupo social más aristocrático y concentrado del país, vinculado con el sector comercial exportador y el financiero (Riella, 2004). De acuerdo con el relevamiento realizado en la década de 1980, la ARU tenía representación institucional en 26 organismos de diferente tipo, de los cuales 17 eran públicos. Asimismo, tenía una gran capacidad para estar presente en la opinión pública, a través de la prensa escrita cotidiana, y de llegar hasta los más altos niveles de decisión política. La forma de influir era por medio de contactos directos, entrevistas “cara a cara” con los más altos funcionarios gubernamentales. Como Berenson (1975) sugería, ésta no era una prerrogativa de la que disponían las demás gremiales rurales (Piñeiro, 1991a).

La Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) se fundó en 1915 y es la más antigua y la más grande de las organizaciones que representan a los productores familiares. Esta institución tuvo su origen como instrumento de acción gremial rural del batllismo. Fue creada como organización rural de productores granjeros y agrícolas para oponerse a la acción gremial de la ARU, representante de los ganaderos.

Como organización de segundo grado, tiene afiliadas a las sociedades de fomento rural y un conjunto de cooperativas agropecuarias, como instituciones de primer grado. Si bien cubre todo el país, su presencia destaca en las áreas sur y oeste del país, donde hay más productores de este tipo. En ella están representados principalmente los productores familiares de la horticultura, la fruticultura, los lácteos, los granos, etcétera, aunque su ámbito de representación también incluye a los productores familiares capitalizados que utilizan trabajo asalariado.

El objeto de este apartado es relatar y explicar la posición de las gremiales de productores agropecuarios en relación con el proceso de concentración y extranjerización de la tierra ocurrido en la primera década del siglo XXI, basado en un estudio empírico recientemente realizado, el cual recoge las opiniones de estos gremios (Piñeiro, 2012). Se sostendrá que sus posiciones son coherentes con aquéllas que han tomado en otros momentos de la historia reciente. El primero de ellos a la salida de la dictadura con la redemocratización del país (1985-1988) (Piñeiro, 1991a), y el segundo con los movimientos de protesta rural que ocurren durante la crisis económica y financiera que agita las aguas de los países del cono sur (1999-2002) (Piñeiro, 2004).

En 1982, la crisis financiera duplica las deudas de los productores rurales de un día para otro. Se sucederán las quiebras y las ventas de patrimonio para saldarlas, mientras que otros las renegocian con los bancos. Tras la dictadura (1985), las gremiales de los ganaderos reclaman por un refinanciamiento del endeudamiento interno sin mencionar los problemas de inequidad en la distribución de la tierra. En cambio, las gremiales que representaban a los productores familiares (CNFR) y a los productores de rubros intensivos (arroceros, cañeros, fruticultores, etcétera), además de solicitar una reconsideración del endeudamiento, proponen políticas diferenciales para defender a los pequeños productores, insisten en la necesidad de mejorar los salarios de los trabajadores para activar el mercado interno, la intervención estatal en la regulación de los mercados, la exoneración impositiva a los insumos necesarios para la agricultura, etcétera. Finalmente, también se pronuncian contra el Impuesto a la Renta Agropecuaria, solicitando en cambio un impuesto a la tierra y a su productividad potencial, en una posición que contrasta con la de la gremial de los grandes productores ganaderos.

Un ejemplo de las acciones de las gremiales rurales ocurrió el 13 de abril de 1999, cuando se llevó a cabo una movilización de productores del campo uruguayo que reunió a 15 000 personas en torno al Palacio Legislativo en Montevideo. La marcha había sido convocada por una organización creada *ad hoc*, la Mesa Coordinadora de Gremiales Agropecuarias (MCGA), que consiguió reunir por primera vez en la historia política del país a todas las gremiales de productores en un mismo evento.

Las circunstancias que dieron origen a esta movilización de protesta tuvieron que ver con una conjunción de acontecimientos: la subida en las tasas de interés, el encarecimiento del petróleo, la devaluación del real brasileño, la crisis económica y política de Argentina, y la caída de los precios de casi todos los productos agropecuarios exportables, lo cual colocó a los productores rurales uruguayos en una difícil situación económica.

En la proclama leída durante la marcha frente al Palacio Legislativo se solicita aplazar los vencimientos bancarios, prorrogar los vencimientos impositivos, reestructurar los endeudamientos, adecuar y disminuir la presión impositiva, eliminar algunos impuestos, etcétera; es decir, se identificaba al Estado como uno de los causantes de sus dificultades y le reclamaban apoyo en dos direcciones: el alivio del endeudamiento con la banca y la readecuación de la carga tributaria.

La MCGA logró reunir entidades patronales y de productores familiares que estuvieron tradicionalmente distanciadas en materia de reivindicaciones políticas. La coalición que se formó estuvo liderada por sectores de las clases medias rurales con el apoyo reticente de los grandes productores que nuevamente se habían endeudado con el sistema bancario. Para asegurar la unidad, la MCGA recurrió a estructurar un programa mínimo con el cual todos pudiesen estar de acuerdo. Por ello, no hubo reclamos de carácter estructural ni críticas al sistema capitalista globalizado, aceptándose las reglas del juego impuestas por el modelo económico; no se denunciaron los procesos regresivos en la distribución de la tierra, los procesos de concentración de los activos físicos o los procesos de extranjerización creciente; no estuvo planteada la pregunta de si los productores familiares realmente tienen un lugar en el modelo económico; no se reclamó por políticas diferenciadas para la producción familiar. Sin embargo, sí se reclamó por los precios de los productos, las deudas y los impuestos que afligían a todos los productores. En síntesis, la amplitud de la base social convocada obligó a tener una base mínima de acuerdo, que se centró en los aspectos más superficiales de la crisis, y dejó sin resolver sus aspectos más estructurales (Piñeiro, 2004).

Con estos antecedentes ahora se tienen mejores condiciones para comprender las posiciones de los distintos actores sociales del campo frente al proceso de concentración y extranjerización de la tierra de la primera década del siglo XXI. Para ello, se realizaron entrevistas y se recopiló la prensa escrita sobre el tema de los años 2008 a 2010 (Piñeiro, 2012). Se resumirá aquí la posición de las dos gremiales de productores más representativas y de carácter universalista sobre las que ya se ha tratado en páginas anteriores.

La postura de la ARU se muestra favorable a los procesos de cambio que ocurren en la estructura agraria. Dicha gremial se proclama defensora del libre mercado y, en este sentido, no cree en la necesidad de establecer restricciones a la libre circulación de capitales en el negocio agropecuario. Si bien no excluye al Estado en la regulación del mercado

de tierras, mira con desconfianza la posibilidad de establecer restricciones que, desde su perspectiva, podrían terminar inhibiendo y desalentando la inversión extranjera en el país. En esta postura, la gremial considera que las inversiones extranjeras han sido un factor determinante en el proceso de crecimiento del negocio agropecuario, por lo que estima que es necesario plantear reglas claras y estables a aquéllos que deciden invertir en tierras uruguayas.

En cambio, la CNFR manifiesta una posición crítica sobre el proceso de concentración y extranjerización de la tierra, y ubica dicho fenómeno en el seno del debate sobre su proyecto de país.

¿Qué modelo de país productivo queremos?, ¿el modelo de la gran empresa, concentrador (en muchos casos extranjerizante) y excluyente, o el de la agricultura familiar que supone equilibrio demográfico, generación de más empleo y productividad por unidad de superficie, respetuoso de los recursos naturales y como garantía de la soberanía alimentaria? (Noticiero, 14 de agosto de 2008).

Respecto al papel del Estado, la gremial considera impostergable legislar para frenar el proceso de concentración y extranjerización impulsado por la expansión de la gran agricultura y la forestación, con el consecuente desplazamiento de los productores familiares. Considera que es fundamental que se instrumenten mecanismos legales para impedir que las Sociedades Anónimas sigan comprando tierras en el país, y se establezca un marco regulatorio que garantice la preservación de las tierras.

La dirección de la intervención del Estado debe orientarse en el siguiente sentido:

Establecer políticas activas con instrumentos como cargas fiscales diferenciadas, acompañadas de políticas de arraigo, inclusión y colonización que permitan fortalecer y consolidar un modelo de desarrollo rural y de Uruguay Productivo, basado en la producción familiar como instrumento de lucha contra la pobreza y de un verdadero desarrollo sustentable desde el punto de vista económico, social y de los Recursos Naturales (Noticiero, 14 de agosto de 2008).

Las organizaciones sindicales de los trabajadores asalariados rurales

Al ser Uruguay un país con un temprano desarrollo de las relaciones capitalistas en el agro, tiene desde fines del siglo XIX y principios del siglo siguiente una importante presencia de trabajadores asalariados. Desde el inicio del siglo XIX, pero con mayor intensidad desde mediados del siglo XX, los complejos agroindustriales vinculados a productos

más intensivos en capital y trabajo cobran cada vez mayor presencia y relevancia, y con ellos el trabajo rural asalariado. De esta manera, hacia finales del siglo la cantidad de trabajo asalariado supera el aporte del trabajo familiar. Además de esto, las nuevas producciones (a diferencia de la ganadería) favorecieron la concentración de los trabajadores y su creciente residencia urbana. Con ello se crean las condiciones para el surgimiento de las organizaciones sindicales de los trabajadores rurales.

Los autores que han estudiado la historia del movimiento sindical rural uruguayo coinciden en que ésta se puede dividir para su mejor comprensión en dos periodos distintos (Latorre, 1991; Rocha, 1991 y 2008; González Sierra, 1994). Un primer periodo se inicia en la década de 1940 hasta 1973, cuando la dictadura militar suprimió por la fuerza toda organización sindical. Un segundo periodo inicia después de la dictadura, a partir de 1985, con la reorganización del movimiento sindical, en general, y del rural, en particular, hasta el momento actual, pero contiene dos subperiodos: el que va de 1985 hasta 2004, con neto predominio de gobiernos que implementaron políticas neoliberales y desalentaron la organización de los trabajadores rurales; y el subperiodo que comienza con la victoria del FA en 2005 y continúa hasta la actualidad, con un gobierno que estimula y apoya (no sin contradicciones), mediante distintas medidas, la organización de los trabajadores rurales.

Entre los primeros intentos de organización estuvieron los de los trabajadores del arroz a comienzos de la década de 1950, cuando reclamaron ante las patronales las duras condiciones de trabajo y la escasa paga. En esta etapa se advierte la presencia de militantes sindicales de origen urbano que conviven con los trabajadores rurales, colaborando con su experiencia y formación en la organización de las protestas (González Sierra, 1994). Una forma de lucha ampliamente utilizada en este periodo fue organizar marchas de trabajadores hacia la capital, como medio de visibilizar en la ciudad y, principalmente, ante el Poder Legislativo las condiciones de trabajo miserables a las que estaban sometidos. De este modo, durante las décadas de 1950 y 1960, las marchas de los trabajadores de la caña de azúcar y del arroz inauguran una forma de lucha inédita y la aparición de un actor social hasta entonces amordazado. Éstas marcarán el punto más alto de la organización del proletariado rural. Se crean varios sindicatos y gremios que reúnen a los trabajadores rurales según el rubro en que trabajan. Reclaman mejores salarios y condiciones de trabajo, la posibilidad de organizarse, la eliminación de “listas negras”, etcétera. Algunos partidos políticos de izquierda tendrán fuerte presencia entre sus dirigentes. En la década siguiente, los sindicatos serán duramente perseguidos y finalmente disueltos por directivas del gobierno militar (Piñeiro, 2002).

Es conveniente insistir en que esta organización estuvo restringida a los trabajadores de ciertos cultivos (azúcar, arroz, los tambos, entre otros), pero nunca se logró una orga-

nización de los trabajadores de la ganadería que eran la amplia mayoría. Esto se explica, como se dijo antes, por la cerrada oposición patronal concentrada en la ARU, la cual se opuso vehementemente no sólo a la formación de organizaciones laborales, sino a cualquier tipo de acción que implicase el reconocimiento de su posible existencia como grupo social diferenciado y con derechos propios.¹⁴

Después de la dictadura, a partir de 1985, los trabajadores rurales liderados por los viejos militantes sindicales emprenden un lento y trabajoso proceso de reorganización. De esta manera, se reconstruyen los sindicatos que habían sido disueltos y se crean nuevos. Hacia mediados de la década de 1990, sin embargo, no eran más de una docena y nucleaban a un cinco por ciento de los trabajadores rurales. A pesar de ello, logran construir la Federación Nacional de Trabajadores Rurales (Fenaru) que los representará en la central única de trabajadores del país (PIT-CNT). Las enormes dificultades organizativas, la falta de logros concretos a nivel de políticas públicas que contemplasen la situación de los trabajadores rurales (formalización del empleo, seguro de paro, ley de ocho horas, etcétera), y homologara su situación con la protección de la que gozaban los trabajadores urbanos, hizo languidecer a los sindicatos rurales entre 1995 y 2005.

A partir de 2005, el gobierno del FA establece los Consejos de Salarios para los trabajadores rurales. La negociación consiguiente de salarios y condiciones de trabajo en el campo revitaliza a los sindicatos rurales, se reorganizan los existentes y se crean nuevos. La ley de ocho horas, votada en 2010, le da un nuevo impulso a los derechos de los trabajadores rurales. Las organizaciones gremiales rurales patronales lideradas por la ARU se oponen firmemente a estos avances del derecho, pero dada la nueva correlación de fuerzas políticas se sientan a la mesa de negociación desde donde intentan frenar los avances de los derechos laborales (Juncal, 2012; Mascheroni, 2011; Rocha, 2008).

En términos generales, las reivindicaciones de los sindicatos rurales han estado centradas principalmente en los salarios y las condiciones de trabajo. Son muy contadas las veces en que se hace referencia a la cuestión de la tierra, salvo dos excepciones: las posiciones de la central de trabajadores del país (PIT-CNT) y la posición de la Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas (UTAA).

¹⁴ Un ejemplo fue el conflicto que se suscitó en torno a la posibilidad de que existiesen Consejos de Salarios para el Agro, entre el ministro de Trabajo y Seguridad Social, licenciado Hugo Fernández Faingold (del Partido Colorado), y la ARU en 1987. Ante una invitación del ministro para que concurriesen ambas partes a una reunión para constituir una Comisión Paritaria, las organizaciones patronales se negaron a concurrir y montaron una fuerte ofensiva periodística en contra de la iniciativa, y acusaron al ministro de profesar ideas marxistas. La iniciativa fue rápidamente abandonada. Hasta 2005, los salarios rurales se fijaron administrativamente por parte del Estado (Ministerio de Trabajo) y el salario real siguió disminuyendo.

La central única de trabajadores del país (PIT-CNT) presenta un discurso crítico respecto al proceso de concentración y extranjerización de la tierra. Dichos fenómenos son discutidos en el marco de un modelo de desarrollo al cual se oponen, y esgrimen la necesidad de impulsar una reforma agraria como vehículo para lanzar un proceso de desarrollo agrario, fundamentalmente sustentado en la producción familiar y en los asalariados rurales, así transversalizan todas las cadenas productivas y disputan el espacio ganado por las empresas multinacionales en los eslabones centrales de las mismas.

La central de trabajadores considera necesario impulsar leyes que limiten la compra de tierras por parte de extranjeros y detengan el avance de los capitales multinacionales, las cuales se insertan en cadenas productivas, en el entendido de que dichos procesos atentan contra la soberanía nacional y contra un modelo de desarrollo productivo sustentable. La opinión de la central sindical es radicalmente opuesta al proceso de concentración y extranjerización de la tierra, pero más allá de lo declarativo no se perciben acciones que hicieran efectivas sus demandas.

Para los fines de este artículo se distinguirá a la UTAA, creada en 1961, porque a diferencia de los otros sindicatos incluyó la lucha por la tierra. Este sindicato peleó por condiciones de trabajo y salarios dignos en las plantaciones de caña de azúcar del norte uruguayo, en la localidad de Bella Unión, cerca de la triple frontera de Uruguay con Brasil y Argentina. La caña de azúcar había sido introducida en la década de 1940, y el primer ingenio azucarero se construyó en 1944. Las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores cañeros (los “peludos”), constatadas por los inspectores de trabajo que llegaron al lugar, daban cuenta de severos incumplimientos de las leyes laborales y de las más elementales condiciones de trabajo.

El proceso organizativo de la UTAA contó, desde el inicio, con el apoyo y el compromiso militante de Raúl Sendic, quien años más tarde fuera fundador del Movimiento de Liberación Nacional Tupamaros. Como explica González Sierra, es muy difícil trazar una historia de este sindicato sin vincularla, al mismo tiempo, con la historia de Sendic y del movimiento que ayudó a construir.

La historia de la UTAA, entre su fundación y su ilegalización tras el golpe de Estado de 1973, puede resumirse así: fue el proceso de un gradual despertar de los trabajadores a la realidad de su explotación, de una creciente organización sindical que se templea al calor de huelgas, paros, ocupación de los ingenios, negociaciones con la patronal, inspecciones del Ministerio de Trabajo, marchas hacia Montevideo, negociaciones con los legisladores, construcción de apoyos y vínculos con el resto del movimiento sindical urbano, algunas victorias y muchas frustraciones, especialmente con la clase política y la patronal. En un contexto de creciente radicalización de las luchas populares contra un gobierno que mostraba cada vez más su cara represora, la UTAA también radicaliza

su discurso mientras algunos militantes se incorporan a la lucha armada (González Sierra, 1994). En ese pasaje, los “peludos” que habían comenzado reivindicando aspectos salariales y condiciones de trabajo en los cañaverales, profundizan su comprensión de los problemas del campo uruguayo y los de sus trabajadores, e inician la demanda por la expropiación de latifundios de la zona para repartir la tierra entre los trabajadores. La consigna más repetida en sus movilizaciones fue: “Por la Tierra y con Sendic”.

Después de la dictadura, la UTAA se reorganiza y recibe a los militantes que habían pasado por circunstancias muy diversas en sus vidas. La etapa de reorganización fue difícil, ya que el sindicato debe hacer frente a las dificultades propias de la reorganización, la creación de otro sindicato que compite por sus bases y una política económica que proclama la inviabilidad de la producción azucarera en Uruguay.

El sindicato nunca dejó de reclamar el reparto de tierras entre los trabajadores a través del Instituto Nacional de Colonización. Sin embargo, como críticamente manifiestan Oyhançabal y Carámbula: “El acceso a la tierra va perdiendo en lo discursivo su carácter antisistémico ligado a la Reforma Agraria y al Socialismo y pasa a ser cada vez más una estrategia de trabajadores signados por la desocupación, la zafralidad y la pobreza” (2011:295).

A partir de 2005, cuando la izquierda progresista llega al gobierno por medio del FA, cambian las condiciones para el sindicato. Por un lado, el gobierno emprende un programa de reconversión en el marco de la diversificación energética con el fin de producir biocombustible. Los cañaverales y el ingenio vuelven a ser una fuente de trabajo para la población de Bella Unión. Por otro lado, desde el gobierno, por primera vez en la historia, se convoca a los Consejos de Salarios para todos los trabajadores rurales tal como existen en las demás ramas. La patronal no tiene más remedio que sentarse a negociar con los sindicatos de trabajadores rurales, que de esta manera recobran fuerza y legitimidad. La UTAA participa en los Consejos de Salarios, aunque desde una posición muy crítica (Juncal, 2012).

Como consecuencia de una metodología que lleva a la ocupación de tierras en las proximidades de Bella Unión y a una posterior negociación con el Instituto Nacional de Colonización y con la empresa estatal azucarera ALUR, la UTAA consigue, a partir de 2005, que se le adjudiquen en arrendamiento como colonos del INC un total de 3 000 hectáreas aproximadamente en cuatro diferentes ubicaciones en las que participarán alrededor de 90 familias de trabajadores. Sin embargo, el acceso a la tierra por parte de los ex asalariados cañeros, ahora transformados en pequeños productores, no deja de generar contradicciones, las cuales son de dos tipos: por un lado, de éstos con sus antiguos compañeros asalariados al interior del sindicato; por otro, si su relación contradictoria antes era con la patronal ahora, como pequeños productores de caña, será con el ingenio al cual abastece y del cual recibe créditos, insumos, asistencia técnica, etcétera.

En resumen, es posible afirmar que la Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas es el único sindicato (para el caso, casi la única organización social) que reclamó y reclama tierras para trabajar y para distribuir entre sus asociados. En la turbulenta década de 1960, lo hacía como producto de la lucha sindical por salarios y mejores condiciones de trabajo, que la llevó gradualmente a incorporar reivindicaciones de carácter político y de cambios en las estructuras de poder. A principios del siglo XXI, su lucha por la tierra (tal vez porque es más moderada) ha sido más exitosa en la medida en que ha logrado que el gobierno del FA le haya cedido en arriendo parte de las tierras reclamadas a través del Instituto Nacional de Colonización.

En conclusión, debe quedar claro que más allá del valor testimonial de la lucha por la tierra por parte de la UTAA, muy poco es lo que incide en el proceso de concentración y extranjerización de la tierra que abarca los últimos diez años.

Reflexiones finales

El asalto a la tierra que se produce en los últimos 10 años no es más que una manifestación (conmovedora por cierto) de un proceso mucho más profundo y con consecuencias a mucho más largo plazo: el “descubrimiento” por parte del capital financiero internacional de las bondades de Uruguay para invertir. Este cambio se aprecia en varios ámbitos y no sólo en la compra de tierras: dentro del sector agropecuario, en la compra de agroindustrias ya instaladas, como la cervecera (total), la láctea (parcial), la arrocería (casi total), la frigorífica (casi total), etcétera; o en la decidida entrada de las industrias para la agricultura pertenecientes a multinacionales (semillas, agroquímicos, maquinarias), o en el control de los canales de comercialización internacionales de los productos en expansión (el caso de la soya y otros granos). También dentro del sector, el posesionamiento definitivo y casi total de una nueva cadena, con creciente importancia, como la agroindustria forestal. Fuera del sector agropecuario, Uruguay ha captado muchas inversiones extranjeras en otros ámbitos, como el sector turístico, la logística, los puertos, la intermediación financiera, la industria, entre otros.

Si bien este embate es relativamente nuevo en Uruguay (o al menos lo es por la escala que adquiere), no es así en el resto del mundo. Éste es sólo la manifestación local del proceso de globalización de la agroindustria alimentaria y de la industria para la agricultura que ya hace varias décadas ocurre en las regiones más variadas del globo, y generalmente tiene localizada la casa matriz en los países desarrollados (Goodman, Sorj y Wilkinson, 1987; McMichael, 1998; Teubal, 1999).

Como en Uruguay la frontera agrícola se cerró tan temprano, a fines del siglo XIX, la entrada del capital financiero transnacional (en sus diversas formas) sólo puede llevarse a cabo desposesionando a otros de la tierra. En el marco de un estado de derecho como el que hoy rige en Uruguay (que, salvo la etapa de la dictadura 1973-1985, tiene más de 130 años de historia), dicho proceso sólo se pudo hacer mediante la compra de tierras a sus propietarios, es decir, siguiendo las reglas del mercado y del capitalismo que se afirman sobre el derecho a la propiedad privada de la tierra. Esa cuestión es importante porque, para aquéllos que vendieron sus tierras (también para quienes las compraron), esta transacción no necesariamente es vista como una “desposesión”, sino como una operación en la cual quien cede la tierra lo hace voluntariamente y por diversas razones: deudas, tener una edad avanzada y no tener descendientes que se interesen por el establecimiento, no poder mantenerse en el negocio, etcétera. Lo importante aquí es que, para el que vende, la necesidad de vender surge como una cuestión individual, ocultándose la construcción social que hay detrás de este proceso: la predominancia de un modelo de producción, el agronegocio que opera sobre la base de condiciones cada vez de mayor escala, camino que a la larga privará de tierra a la mayoría de los propietarios chicos, medianos y grandes, y favorecerá a los muy grandes. Como toda construcción social, no es inevitable y depende de la voluntad de los humanos que conviven en esa sociedad y en el mundo global.

Con esta clave también se debe entender la variante del arrendamiento de tierras. El propietario retiene la propiedad, pero cede el usufructo de la misma a otra persona o sociedad de personas. La transacción está naturalizada por las leyes del mercado, más aún cuando el propietario retiene la propiedad. Sin embargo, queda en el aire si también cede o retiene la capacidad productiva de los suelos que cede en usufructo. Si quien arrienda es cuidadoso, le devolverán la propiedad íntegra cuando venza el plazo del arrendamiento, si no lo es, le será devuelta sólo una parte de ella: la estructura física pero no las capacidades materiales de producir.

La propiedad de la tierra es lo que permite apropiarse de la renta. Cuando se arrienda, la renta se comparte entre el propietario y el arrendatario. En el discurso tradicional con el cual durante buena parte del siglo XX se analizó la cuestión de la tierra en América Latina, los propietarios de la tierra cedían parte de ella a los campesinos, quienes, a cambio del derecho a trabajarlas y de producir en ellas productos para el consumo propio y excedentes para el mercado, pagaban un canon de arrendamiento en dinero, en especie o en trabajo. Los propietarios de la tierra (los terratenientes) eran el obstáculo para el desarrollo capitalista (o socialista) de la sociedad, y contra ellos se llevaron a cabo las reformas agrarias. Las ironías de la historia hacen que hoy los papeles estén invertidos: pequeños, medianos y algunos grandes propietarios arriendan sus tierras a

empresarios agrícolas que deben pagarles un canon de arrendamiento. Estos empresarios agrícolas son la síntesis de lo que debe ser un empresario capitalista, tal como los describía Kautsky (1983) en 1870: no inmovilizan capital en la tierra, emplean mucha maquinaria, adelantos tecnológicos, trabajadores asalariados firmemente vinculados a los mercados, etcétera. ¿Son los propietarios que ceden sus tierras a los nuevos “terratenientes”?

Otro debate de la historia agraria tiene que ver con la nacionalidad de quienes poseían la tierra. El debate tiene que ver con el origen del capital que controla la propiedad de la tierra. En el siglo XIX, muchos países latinoamericanos estimularon la inmigración europea otorgando la tierra a quienes quisiesen cultivarla, en procesos de colonización públicos y privados. Está claro que la nacionalidad de quienes poseían la tierra en estos casos no era vista como un obstáculo para el desarrollo, pero sí era cuestionada la propiedad de la tierra por extranjeros cuando el origen del capital y el volumen del mismo era tal que podía provocar disrupciones en el desarrollo independiente de una nación.

Las economías de plantación, como las desarrolladas para el cultivo de caña de azúcar, algodón o bananas en varios países de Latinoamérica, constituían un enclave dentro de una nación, con sus propias normas, sus guardias armadas, a veces con su propia moneda, intervenían en las decisiones políticas y afectaban seriamente la soberanía nacional. Ejemplos de este comportamiento, lamentablemente, sobran en América Latina. Por otro lado, la renta agraria era captada y reenviada al país de origen del capital. Poco o nada era reinvertido o captado por el Estado nacional gracias a las amplias exoneraciones tributarias y fiscales. En ese sentido, las economías de plantación fueron un obstáculo para el desarrollo nacional. Algunos de los rasgos de las economías de plantación se repiten con las inversiones de las empresas multinacionales en la agricultura actual. El caso del complejo forestal-celulósico es uno de ellos. Las circunstancias son distintas, pero algunos mecanismos son similares. ¿Cómo analizar estos nuevos actores sin quedar atrapados en las lógicas del pasado?

En el siglo XXI, podemos agregar una nueva faceta al problema de la concentración y extranjerización de la tierra: el vínculo entre desarrollo y medio ambiente. Como ha hecho notar Robert Goodland (1997), en el transcurso del siglo XX, hemos pasado de una economía de un mundo vacío a una economía de un mundo lleno. En los siglos XIX y XX, América Latina tenía vastas extensiones de su territorio inexplorado y las inversiones de capital sobre la tierra (aun extranjero) o las inversiones en trabajo (que favorecían la inmigración) podían ser bienvenidas para poner en producción tierras que los propios habitantes no tenían capacidad de trabajar. Actualmente, la situación es muy diferente: ya no hay frontera agrícola y más bien se está en una situación en que el capital natural de América Latina está siendo severamente agredido por los avances del capitalismo agrario. El desarrollo de una sociedad no puede hacerse a costa de su capital natural.

Esta premisa debería emplearse como una nueva variable en el estudio de los procesos que se están analizando. Más aún, sobre este tema, es preciso preguntarse si los nuevos propietarios de la tierra buscan hacerse de ella o en realidad buscan “comprar ecosistemas”. Hoy es la tierra por lo que ellos se asientan para producir alimentos y fibras, pero mañana puede ser de interés para producir energía, por el agua o por la biodiversidad que contienen.

En los inicios del nuevo siglo, el aumento de la demanda de alimentos y la elevación de sus precios en los mercados mundiales han inaugurado una nueva forma de relación con la tierra. Países en crecimiento, que dependen de compras para asegurar la alimentación de su población, están haciendo acuerdos de inversión, principalmente con gobiernos de países africanos. Empresas públicas o empresas paraestatales compran o arriendan hasta varios millones de hectáreas para producir alimentos en gran escala y exportarlos ellos mismos. El Instituto Internacional de Investigación y Política Alimentaria (IFPRI, por sus siglas en inglés) estima que, desde 2006, entre 15 y 20 millones de hectáreas de tierras agrícolas de países pobres han sido objeto de estas transacciones. En la jerga internacional se conoce a estas operaciones como *landgrabbing*. Algunos países árabes, con renta petrolera, Corea del Sur, India y China han sido los impulsores de este nuevo tipo de acuerdos de inversión que podrían transformarse en una nueva forma de colonialismo.

La somera revisión que se ha realizado sobre la historia agrícola y de sus actores durante el siglo xx y los inicios del XXI muestra la debilidad de la lucha por la tierra en Uruguay. En América Latina, los campesinos (comunitarios o individuales) han sido quienes han disputado la tierra a los hacendados y a los empresarios capitalistas. En un país en el que (por distintas razones) no ha habido campesinos, necesariamente la historia sería distinta. En la primera década del siglo xx, desde el Estado se impulsa la distribución de tierras entre productores familiares. No fue suficiente para la demanda, pero lo fue para abastecer el mercado interno con alimentos, lo cual era el objetivo estatal. Esta capa de pequeños productores o productores familiares, por su origen y su constitución, no fue un elemento de presión suficiente para ampliar la distribución de tierras, como tampoco lo fue la clase más amplia de los trabajadores asalariados rurales, que sin organización o con escasa organización, apenas pudieron construir sus reclamos y generar acciones para reivindicar la tierra (algunos), y, la mayoría, sólo salarios y condiciones de trabajo.

La clase dominante no perdonó esta actitud. Que sus “colaboradores” se identifiquen como trabajadores y reclamasen, cubiertos con la fiesta de los patrones, no fue de su agrado. A lo largo del siglo, las patronales combinaron ideología, “ninguneo”, desvalorización, “listas negras” y abierta represión policial para evitar la organización sindical.

Y tuvieron éxito. Los sindicatos rurales, aunque pudieron cumplir el mismo papel que los campesinos en el resto del continente, quedaron amordazados por la fuerza de las patronales y la aquiescencia o la ignorancia de la mayoría de la sociedad.

Una última reflexión para expresar otra ironía. Después de 35 años de lucha política, la coalición de izquierdas FA llega al gobierno nacional en 2005. El FA, único partido que mantuvo coherentemente la reivindicación de una reforma agraria, se ve enfrentado a la peor concentración y extranjerización de tierras de toda la historia del país. Es cierto que los gobiernos derechistas previos habían construido algunas normas que luego facilitaron este proceso, pero el proceso en sí se desarrolla desde 2003 hasta la actualidad. En un primer momento no hubo información suficiente. En 2007, el tema comienza a discutirse a partir de la información que producía el propio ministerio del ramo. Primero hubo una cierta incredulidad, después, asombro y tal vez pocas ganas de discutir sobre un tema difícil, pero finalmente surgió una clara diferencia dentro del equipo de gobierno y de los partidos que componen el FA. Aquellos sectores que tienen un mayor control sobre las áreas económicas del gobierno son remisos a discutir el tema.

El país está pasando por un momento de crecimiento económico inédito; la tasa de desempleo está en el mínimo histórico; la pobreza y la indigencia han bajado notoriamente; las exportaciones han crecido velozmente; la recaudación impositiva también, con lo cual el gobierno puede sostener ambiciosos planes de desarrollo e inclusión social. El país en pocos años ha logrado recuperarse de la brutal crisis de 2002 y aun superar holgadamente los indicadores de crecimiento y redistribución de las últimas décadas. Buena parte de este crecimiento se le atribuye a la inversión extranjera. Medidas que atenten o desalienten la inversión extranjera en el campo –se arguye– también ahuyentarán a otros inversores. Por otro lado, otros sectores del FA reclaman medidas para controlar o regular la concentración y extranjerización de la tierra, pero, por sí mismos, sin el apoyo de otros partidos del FA y con toda la oposición en contra, no han podido frenar ni revertir el proceso. Si las condiciones internacionales se mantienen será posible que este proceso continúe. ¿Cómo seguirá esta historia? ¿Hasta dónde llegará? Si bien nunca se vuelve al mismo lugar desde dónde se partió (ni falta hace), ¿cómo se podrá llegar a un país donde la tierra contribuya al desarrollo sustentable de toda la sociedad y no sólo a la riqueza de algunos?

Bibliografía

- Alvarado, Raquel (2007), “Política forestal, plantas de celulosa y debate ambiental. Uruguay tras un nuevo modelo de desarrollo”, en Vicente Palermo y Carlos Reboratti (comps.), *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*, Edhasa, Buenos Aires, pp. 57-92.
- Astori, Danilo (1979), *La evolución tecnológica de la ganadería uruguaya 1930-1977*, Banda Oriental, Montevideo.
- ____ (1982), *Neoliberalismo y crisis en la agricultura familiar uruguaya*, Fundación de Cultura Universitaria (Colección Temas Nacionales, 10), Montevideo.
- Arbeleche, Pedro y Carolina Carballo (2007), *Los cambios en la agricultura de secano del nuevo siglo en Uruguay y sus consecuencias*, Universidad de la República, Facultad de Agronomía, Montevideo.
- Barrán, José P. y Benjamín Nahum (1967), *Historia rural del Uruguay moderno (1851-1885)*, vol. 1, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- ____ (1973), *Historia rural del Uruguay moderno (1895-1904). Recuperación y dependencia*, vol. 3, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- ____ (1977), *Historia rural del Uruguay moderno. La civilización ganadera bajo Batlle (1905-1914)*, vol. 4, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Berenson, William (1975), *Group Politics in Uruguay: The Development, Political Activity and Effectiveness of Uruguayan Trade Associations*, vol. I y II, tesis, Vanderbilt University, Nashville.
- Bisang, Roberto, Guillermo Anlló y Mercedes Campi (2008), “Una revolución (no tan silenciosa. Claves para repensar el agro en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, vol. 48, núms. 190-191, julio-diciembre, pp. 165-207.
- Bruno, Yanil (2008), “BPS: empresas y trabajadores agropecuarios en el período 2004-2008”, *Anuario 2008*, pp. 411-416.
- Butler Flora, Cornelia y Mónica Bendini (2003), “Globalización en cadenas de valor agroalimentarias”, en Mónica Bendini *et al.* (comps.), *El campo en la sociología actual. Una perspectiva latinoamericana*, La Colmena, Buenos Aires, pp. 341-366.
- Cancela, Walter y Alicia Melgar (2004), *El Uruguay rural: cuarenta años de evolución, cambios y permanencia*, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Montevideo.
- Carámbula, Matías (2008), “Los asalariados rurales”, en Marta Chiappe *et al.* (comps.), *El campo uruguayo: una mirada desde la sociología rural*, Universidad de la República, Facultad de Agronomía, Montevideo, pp. 103-126.
- Chonchol, Jacques (1994), *Sistemas agrarios en América Latina*, FCE, Santiago de Chile.

- CINAM-CLAEH (1962), *Situación económica y social del Uruguay rural*, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Montevideo.
- Errea, Eduardo (2009), “Producción y comercio de azúcar”, *Anuario 2009*, pp. 171-178.
- Errea, Eduardo *et al.* (2011), *Transformaciones en el agro uruguayo. Nuevas instituciones y modelos de organización empresarial*, Universidad Católica / Facultad de Ciencias Empresariales, Montevideo.
- Duran Fernández, Verónica y Mayid Sader Neffa (2007), “Evolución y perspectivas de las cadenas agropecuarias 2007-2008”, *Anuario OPYPA 2007*, pp. 21-38.
- Finch, Henry (1980), *Historia económica del Uruguay*, Editorial de la Banda Oriental, Montevideo.
- Fernández, Tabaré (2001), *La estructura agraria en el Uruguay entre 1951 y el 2000*, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, México.
- Figari, Mercedes, Virginia Rossi y Rosario González (2008), “Los agricultores familiares”, en Marta Chiappe *et al.* (comps.), *El campo uruguayo: una mirada desde la sociología rural*, Universidad de la República, Facultad de Agronomía, Montevideo, pp. 83-102.
- Frega, Ana *et al.* (2009), “Breve historia de los afro-descendientes en el Uruguay”, en Lucía Scuro Somma (coord.), *Población afro-descendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay*, PNUD, Montevideo, pp. 5-102.
- Goodland, Robert (1997), “La tesis de que el mundo está en sus límites”, en R. Goodland *et al.* (comps.), *Medio ambiente y desarrollo sostenible*, Trotta, Madrid, pp. 19-36.
- Goodman, David, Bernardo Sorj y John Wilkinson (1987), *From Farming to Biotechnology: A Theory of Agroindustrial Development*, Basil and Blackwell, Londres.
- González Sierra, Yamandú (1994), *Los olvidados de la tierra. Vida, organización y luchas de los sindicatos rurales*, Nordan (Colección Sin Fronteras, 292), Montevideo.
- Jacob, Raúl (1984), “Los principales modelos históricos”, *La cuestión agraria en el Uruguay*, 13, pp. 7-24.
- Juncal, Agustín (2012), *Detrás del alambrado. La sindicalización rural (2005-2011): el caso del grupo 22 de Consejos de Salarios*, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Informe del Taller Central en Sociología Económica, Montevideo.
- INC (Instituto Nacional de Colonización) (2010), *Comportamiento histórico del precio de la tierra hasta el segundo semestre del año 2010*, [www.colonizacion.com.uy/index2.php].
- Instituto del Tercer Mundo (1998), *Guía del Mundo. El Mundo visto desde el Sur*, ITEM / Mosca Editores, Montevideo.

- Kautsky, Karl (1983), *La cuestión agraria*, Siglo XXI, México.
- Latorre, Raul (1991), *Los asalariados rurales en el Uruguay*, Universidad de la República, Facultad de Agronomía, Montevideo.
- Ligrone, Atilio y Carlos Mantero (2009), “Desempeño del sector forestal en el año 2009”, *Anuario 2009*, pp. 233-241.
- Magallanes, Juan Antonio (2008), “El sistema de identificación y registro animal”, *Anuario 2008*, pp. 355-361.
- Mascheroni, Paola (2011), *Democracia y ciudadanía en el campo. Los primeros Consejos de Salarios Rurales en el Uruguay*, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Montevideo.
- McMichael, Philip (1998), “Globalización monetaria y estatal: reestructuración agroalimentaria al fin del siglo”, en ALASRU, *Globalización, crisis y desarrollo rural en América Latina*, Memorias de las Sesiones Plenarias, V Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, Universidad Autónoma de Chapingo, México, pp. 125-158.
- Mides (Ministerio de Desarrollo Social) (2011), *Reporte Social 2011. Principales características del Uruguay social*, Presidencia de la República, Oficina de Planeamiento y Presupuesto / Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo.
- MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca) (2009), “Oficina Programación y Política Agropecuaria”, *Anuario 2009*, [www.mgap.gub.uy/opypa].
- ____ (2000), “Dirección de Estadísticas Agropecuarias”, *Censo General Agropecuario*, vol. 1, 2000.
- ____ (2011), “Dirección de Estadísticas Agropecuarias”, *Anuario Estadístico Agropecuario*, [www.mgap.gub.uy/DIEA].
- Moraes, María Inés (2003), “La producción de lanas en el Uruguay contemporáneo: una visión de largo plazo”, en Diego Piñeiro (comp.), *Trabajadores de la esquila. Pasado y presente de un oficio rural*, Secretariado Uruguayo de la Lana / Universidad de la República / Comisión Sectorial de Investigación Científica, Montevideo, pp. 15-30.
- Oyhantçabal, Gabriel y Matías Carámbula (2011), “Luchas por la tierra en el norte de Uruguay”, *Astrolabio*, núm. 7, pp. 284-312.
- Picerno, Alfredo (1998), “Informe sobre el endeudamiento bancario del sector agropecuario”, *Anuario 1998*, pp. 213-40.
- Piñeiro, Diego E. (1988), *Actores sociales, Estado y complejos agroindustriales*, CIESU DT 143/88, Montevideo.
- ____ (1991a), “Cuando el Estado viene aplanando. El Estado en la visión de los empresarios ganaderos”, en Diego E. Piñeiro (ed.), *Nuevos y no tanto. Los actores sociales para la modernización del agro uruguayo*, CIESU / Editorial de la Banda Oriental, Montevideo.

- ____ (1991b), “La agricultura familiar: el fin de una época”, en Diego E. Piñeiro (ed.), *Nuevos y no tanto. Los actores sociales para la modernización del agro uruguayo*, CIESU / Editorial de la Banda Oriental, Montevideo.
- ____ (1994), *Tipos sociales agrarios y racionalidad productiva: un ensayo de interpretación*, Serie Documentos Técnicos de Apoyo, Montevideo.
- ____ (1998), “Cambios y permanencias en el agro uruguayo: tendencias y coyuntura”, en Norma Giarracca y Silvia Cloquell (comps.), *Las agriculturas del Mercosur. El papel de los actores sociales*, La Colmena / Clacso, Buenos Aires, pp. 47-84.
- ____ (2001), “Población y trabajadores rurales en el contexto de transformaciones agrarias”, en Norma Giarracca (comp.), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, Grupo de Trabajo Desarrollo Rural / Clacso, Buenos Aires, pp. 269-288.
- ____ (2002), “Violencia, conflicto e integración en el agro uruguayo”, *Sociologías*, 8, pp. 206-218.
- ____ (2004), *En busca de la identidad: la acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina*, Clacso, Buenos Aires.
- ____ (2008), *El trabajo precario en el campo uruguayo*, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales / Comisión Sectorial de Investigación Científica, Montevideo.
- ____ (2012), “El caso de Uruguay”, en Fernando Soto Baquero y Sergio Gómez (eds.), *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Roma.
- ____ y Joaquín Cardeillac (2009), “Influencia de la composición del grupo familiar en la pluriactividad”, ponencia presentada en el Congreso de la Latin American Studies Association, junio, Río de Janeiro.
- ____ y María Inés Moraes (2008), “Los cambios en la sociedad rural durante el siglo xx”, en *El Uruguay del siglo xx*, tomo III, Editorial de la Banda Oriental, Montevideo, pp. 105-136.
- Pou, Rosario *et al.* (2007), *Agenda Forestal 2007*, Montevideo.
- Noticiero (2008), Órgano oficial de la Comisión Nacional de Fomento Rural, núm. 14, agosto, [www.cnfr.org.uy].
- Riella, Alberto (2004), “Poder, luchas simbólicas y democracia. Las gremiales ganaderas en el Uruguay (1985-2000)”, en Enrique Mazzei (ed.), *El Uruguay desde la sociología II*, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Montevideo, pp. 184-218.
- ____ y Paola Mascheroni (2006), “La pluriactividad en el medio rural uruguayo”, en Alberto Riella (comp.), *Globalización, desarrollo y territorios menos favorecidos*, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, pp. 64-76.

- Rocha, Ángel (1991), *La sindicalización rural: los estímulos y las limitaciones para su desarrollo*, núm. 43, CIEDUR, Serie Seminarios y Talleres, Montevideo.
- ____ (2008), *Construyendo ciudadanía junto a los trabajadores rurales. Representación de los trabajadores en la Junta Nacional de Empleo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Montevideo.
- Salgado, Lucía *et al.* (2009), “Avances en la promoción de inversiones (COMAP)”, *Anuario 2009*, pp. 319-327.
- Schneider, Sergio *et al.* (2006), “A pluriatividade e as condições de vida dos agricultores familiares do Rio Grande do Sul”, en Sergio Schneider (coord.), *A diversidade da agricultura familiar*, UFRGS, Porto Alegre, pp. 137-164.
- Solari, Aldo (1958), *Sociología rural nacional*, Universidad de Montevideo, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo.
- Teubal, Miguel (1999), “Complejos y sistemas agroalimentarios”, en Norma Giarracca (comp.), *Estudios rurales: teorías, problemas y estrategias metodológicas*, La Colmena, Buenos Aires, pp. 97-122.
- Tommasino, Humberto y Yanil Bruno (2010), “Empresas y trabajadores agropecuarios en el periodo 2000-2009”, *Anuario 2010*.
- Vassallo, Miguel (2001), *Desarrollo rural. Teoría, enfoques y problemas nacionales*, Universidad de Montevideo, Facultad de Agronomía, Montevideo.

Semblanzas de autores

Guillermo Almeyra

Es licenciado en historia por la Universidad Autónoma de Guerrero, México (1980); maestro en historia por la Universidad de París VIII (1984), y doctor en ciencias políticas por la Universidad de París VIII (1996). Fue cofundador de la maestría en ciencias sociales de la Universidad Autónoma de Guerrero, en Chilpancingo (1979-1981). Ha sido profesor de posgrado y coordinador de Estudios Latinoamericanos en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM (1979-1981); asimismo, fue profesor-investigador de la UAM-Xochimilco en el posgrado en desarrollo rural (1997-2007), y profesor de política contemporánea en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM (1999-2006). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Ha sido profesor invitado en varias universidades de Italia, Francia, Argentina y México. Es miembro del Consejo de Redacción de las revistas *Argumentos* (UAM-Xochimilco), *Utopie Critique* (París), *Alternative* (Roma), *Cuadernos del Sur* (Buenos Aires); colaborador de otras como *Nord-Sud* (Bruselas), *Mouvements* (París), *Actuel Marx* (París), y miembro del Comité de Redacción de las revistas *OSAL* (de la cual fue director) y *Crítica y Emancipación*, de Clacso; cofundador de *Coyoacán* (México) y de *Vientos del Sur* (México). Actualmente, es profesor del doctorado en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Es ganador de la Cátedra “Uribe” otorgado por la DCSH de la UAM-Xochimilco y ganador del Premio Sergio Bagú por trayectoria académica (2005) que entrega la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Asimismo, obtuvo el Premio Nacional de Periodismo en México por artículos de fondo. De 1979 a 1983 fue editorialista del cotidiano mexicano *Unomásuno*, es columnista-editorialista del diario mexicano *La Jornada* (desde 1983 hasta la fecha) y primer corresponsal extranjero (hasta 1983). Escribe en muchas revistas latinoamericanas y europeas; publica, al menos, un artículo semanal en *La Jornada*. Entre sus principales publicaciones están *Dopo Perón, che?* (Roma, 1975); *Polonia: obreros, burócratas, socialismo* (México, 1980); *Ética y rebelión - A 150 años del Manifiesto*

Comunista (México, 1998); *La protesta social en Argentina: 1990-2004* (Buenos Aires, 2004); *Zapatistas: un mundo en construcción* (Buenos Aires, 2006, con fotos de Emiliano Thibaut). Es coautor junto con Enzo Santarelli de *Guevara, il pensiero ribelle* (Roma, 1993, libro que cuenta con 21 ediciones hasta la fecha); junto con Alberto D'Angelo, *La ribellione zapatista in Chiapas* (Roma, 1994); junto con Rebeca Alfonso, *El Plan Puebla Panamá en el Istmo de Tehuantepec* (México, 2004). Ha publicado ensayos en más de 50 libros colectivos o revistas académicas y políticas.

Luciano Concheiro Bórquez

Es licenciado en economía por la UNAM (1976); maestro en ciencias sociales por la Flacso-México (1978) y doctor en desarrollo rural (2012) por la UAM-Xochimilco. Desde 1978 es profesor-investigador de la UAM-Xochimilco en las divisiones de Ciencias Biológicas y de la Salud, y la de Ciencias Sociales y Humanidades. Ha sido investigador del Departamento de Etnología y Antropología Social del INAH (1975-1977); fue asesor de la Asociación Mexicana de Escuelas y Facultades de Medicina Veterinaria y Zootecnia (1977-1990). Ha sido profesor-investigador invitado en la Universidad Complutense de Madrid (1985); profesor invitado para impartir cursos especiales en la maestría en desarrollo rural de la Escuela Superior de Agricultura "Hermanos Escobar" (ESAHE), Ciudad Juárez, Chihuahua (1986-1990); profesor invitado en el doctorado en Estudios Sociales Agrarios de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina y del Programa de Pos-Graduação (maestría y doctorado) en geografía de la UNESP, campus Presidente Prudente, Brasil. Asimismo, fue consultor de la FAO sobre Mercado de Tierras en México y América Latina (1992-1995) y codirector fundador de Greenpeace México. Durante el periodo de 1993 a 1997 fue coordinador de la maestría en desarrollo rural de la UAM-Xochimilco; fue miembro del Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Restauración y Conservación de Suelos (Conas) – Subcomité de la Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación (1997-2000); miembro del Consejo Nacional Consultivo del Sector Agrario (Conacosa) (1997-2000). Por otro lado, fue coordinador junto con Héctor Robles del proyecto de investigación *La tenencia de la tierra en los núcleos agrarios indígenas*, convenio entre el Instituto Nacional Indigenista (INI) y el posgrado en desarrollo rural de la UAM-Xochimilco (2002). Ha coordinado diversos proyectos de investigación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (2004-2012). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II, e integrante de la Academia Mexicana de Ciencias (AMC). Representa los centros de México en el Comité Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias

Sociales (Clacso). También es asesor y colaborador de diversas organizaciones campesinas y vicecoordinador de *La Jornada del Campo*. Autor y coordinador de numerosas publicaciones sobre el medio rural mexicano y latinoamericano, entre las cuales están los libros: *Los mercados de tierras en México* (Roma, 1995); junto con María Tarrío, *Privatización en el mundo rural. Las historias de un desencuentro* (México, 1998) y también con M. Tarrío, *La sociedad frente al mercado* (México, 1998); junto con Roberto Diego, *Una perspectiva campesina del mercado de tierras ejidales* (México, 2001); con Roberto Diego y Patricia Couturier, *Políticas públicas para el desarrollo rural* (México, 2003); con Héctor Robles, *Entre las fábulas y la realidad, los ejidos y las comunidades con población indígena* (México, 2004) y también con H. Robles, *Nueva ruralidad. Enfoques y propuestas para América Latina* (México, 2006); junto con Francisco López Bárcenas, *Biodiversidad y conocimiento tradicional en la sociedad rural. Entre el bien común y la propiedad privada* (México, 2006); y junto con Carlos Rodríguez y María Tarrío, *Disputas territoriales. Actores sociales, instituciones y apropiación del mundo rural* (México, 2010).

João Márcio Mendes Pereira

Es licenciado en historia por la Universidad Federal Fluminense (UFF, 1999); maestro en desarrollo y agricultura por la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro (CPDA-UFRRJ, 2004), y doctor en historia por la UFF (2009). Es profesor de historia contemporánea de las américas y del Programa de Posgrado en Historia de la UFRRJ. Ha sido profesor invitado del Programa de Posgrado (maestría y doctorado) en geografía de la UNESP (Presidente Prudente, Brasil), y del Programa de Maestría Profesional en Salud Global y Diplomacia de la Salud de la Escuela Nacional de Salud Pública (ENSP-FIOCRUZ). Entre sus publicaciones más destacadas están *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro, 1944-2008* (Río de Janeiro, 2010); *A política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial: fundamentos, objetivos, contradições e perspectivas* (São Paulo, 2010); junto con Sérgio Sauer fue coordinador de *Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado* (São Paulo, 2006). Ha publicado diversos artículos en revistas especializadas y capítulos de libro publicados en Brasil, México, Estados Unidos y Europa sobre la historia del Banco Mundial y sus políticas, como también sobre diferentes aspectos de la realidad social, económica y política del agro brasileño. Es miembro del Comité de Redacción de la revista *Observatorio Social de América Latina* (OSAL) de Clacso.

Carlos Walter Porto-Gonçalves

Es geógrafo por la Universidad Federal do Rio de Janeiro (1972); maestro (1984) y doctor (1998) en geografía por la misma universidad. Es profesor del Programa de Posgrado de Geografía de la Universidad Federal Fluminense (UFF) desde 1999 y fue coordinador del mismo Programa (2004-2005). Es investigador del Consejo Nacional de Pesquisas (CNPq) y del Grupo de Trabajo Hegemonía y Emancipaciones de Clacso. Ha sido profesor invitado en varias universidades de Brasil, Venezuela, Portugal, Perú, Bolivia, España y México. Es ganador del Premio Chico Mendes en su tercera edición (2004) en la categoría Ciencia y Tecnología del Ministerio del Medio Ambiente, Brasil; también es ganador del Premio Casa de Las Américas, Cuba (2008), por su ensayo histórico-social *La globalización de la naturaleza y la naturaleza de la globalización*. Es miembro del Consejo de Redacción de las revistas *Observatorio Social de América Latina (OSAL)* de Clacso y *Geographia* (Programa de Posgrado en Geografía de la UFF). Publica en diversas revistas latinoamericanas y europeas. Es colaborador de la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT) de Brasil desde 2004. Entre sus principales publicaciones se encuentran *Geo-grafías: movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad* (México, 2001); *El desafío ambiental* (México, 2004); *Geografando nos varadouros do mundo: da territorialidade seringalista à territorialidade seringueira* (Brasília, 2004); *La globalización de la naturaleza y la naturaleza de la globalización* (La Habana, 2009); *Territorialidades y lucha por el territorio en América Latina: geografía de los movimientos sociales en América Latina* (Caracas, 2010). Ha publicado ensayos en más de 30 libros colectivos y revistas académicas y políticas.

Diego E. Piñeiro

Es ingeniero agrónomo por la Universidad de Buenos Aires (1969), maestro en ciencias en sociología rural por la Universidad de Wisconsin (1984) y doctor en sociología por la Universidad Federal de Río Grande do Sul (2007). Se dedica a la docencia e investigación en sociología rural y cultiva las temáticas de la agricultura familiar, el trabajo asalariado rural, los movimientos y organizaciones sociales del agro, así como el vínculo entre las ciencias sociales y el ambiente. Desde 1988 es profesor titular de la Facultad de Ciencias Sociales. Ha sido decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (2007-2010). Es autor de numerosos artículos para revistas académicas y de capítulos de libro vinculados a su especialidad. Ha publicado siete libros en coautoría (o como compilador) y cuatro como autor. Entre estos se encuentran: *El trabajo*

precario en el campo uruguayo (Montevideo, 2008); *En busca de la identidad: la acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina* (Buenos Aires, 2004); *Trabajadores de la esquila: pasado y presente de un oficio rural* (Montevideo, 2003).

Kregg Hetherington

Recibió su doctorado en antropología social por la Universidad de California en Davis (2008). Ha impartido cursos de antropología en las Universidades de Toronto y Dalhousie, y actualmente es docente en la Universidad Concordia en Montreal. Es autor de *Guerrilla Auditors: The Politics of Transparency in Neoliberal Paraguay* (Durham, 2011), libro que será traducido al español. Investiga temas agrarios y ambientales en relación con Paraguay, especialmente, los cambios institucionales causados por el auge de la soya en la región y la larga transición hacia la democracia.

Luis Daniel Hocsman

Es licenciado en historia por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), maestro en antropología social por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y doctor en antropología por la Universidad Nacional de La Plata, además, cuenta con un posdoctorado en antropología por la UNC. Es profesor titular del área de Estudios Latinoamericanos del Centro de Estudios Avanzados de la UNC. Es investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), coordinador del programa de estudios “Conflictividad agraria y desarrollo rural” del Centro de Investigaciones y Estudios sobre la Cultura y la Sociedad (CONICET, UNC). Es director del doctorado en estudios sociales agrarios (CEA/FCA, UNC) y miembro del grupo de trabajo “Desarrollo rural: disputas territoriales, campesinos y decolonialidad” de Clacso. Además de diversos artículos para revistas y de capítulos de libro sobre economía campesina, etnicidad, desarrollo rural, campesinado, agronegocio y movimientos socio-territoriales, ha publicado algunos libros: como autor, *Estrategias territoriales, recampesinización y etnicidad en los Andes de Argentina* (México, 2012); como compilador, *Cambios tecnológicos, transformaciones productivas e impactos sociales agrarios en años de neoliberalismo* (Córdoba, 2003), y como editor *Reproducción social campesina. Tierra, trabajo y parentesco en el Chaco árido serrano* (Córdoba, 2003).

Paulo Alentejano

Es profesor de geografía de la Facultad de Formación de Profesores de la Universidad del Estado de Río de Janeiro, e investigador-visitante de la Escuela Politécnica de Salud Joaquim Venâncio de la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz). Es licenciado (1988) y bacharel (1989) en geografía por la Pontificia Universidade do Rio de Janeiro; obtuvo su maestría (1997) y doctorado (2003) en desarrollo y agricultura por la Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Fue primer secretario de la Asociación de los Geógrafos Brasileños (2010-2012). Es coautor de *Conhecendo assentamentos rurais no Rio de Janeiro* (Río de Janeiro, 2003); es editor de *Educação popular, movimentos sociais e formação de professores: diálogos entre saberes e experiências brasileiras* (Petrópolis, 2010), y del *Dicionário da Educação do Campo* (Río de Janeiro, 2012).

Sergio Gómez Echenique

Es licenciado en sociología por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Obtuvo su maestría (1971) en la Universidad de Essex (Gran Bretaña) y se doctoró (1994) en la Universidad de São Paulo. Trabajó en el Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria (ICIRA, 1965-1973) y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Chile (Flacso, 1976-1996). Fue subdirector nacional del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS, 1996-1998). Ha desarrollado actividades académicas en México y Brasil. En Chile ha sido docente en las universidades: Católica, de Chile, Austral de Chile y Alberto Hurtado en Santiago. Actualmente es consultor de la Oficina Regional de FAO en América Latina y el Caribe, y dirige y enseña en la maestría en “Planificación Territorial Rural: Enfoques y Métodos” de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano de Chile.

Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012).

Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay

volumen 1, se terminó de imprimir el 2 de julio de 2014.

La edición estuvo al cuidado de Logos Editores, José

Vasconcelos 249-302, Col. San Miguel Chapultepec,

11850, México, D. F., tel. 55.16.35.75.

logos.editores@gmail.com.

La edición consta

de 1 000 ejemplares

más sobrantes para reposición.

Novedades editoriales

- *El México bárbaro del siglo XXI*, Carlos Rodríguez Wallenius y Ramsés Cruz Arenas (coords.)
- *Cambios y procesos emergentes en el desarrollo rural*, Roberto S. Diego Quintana, Carlos Rodríguez Wallenius y Patricia Couturier (coords.)
- *La ecología industrial en México*, Graciela Carrillo González (coord.)
- *Hambre / Carnaval*, Armando Bartra
- *Tierra y libertad. Populismo y marxismo en las revueltas campesinas rusas...* / Lorena Paz Paredes
- *Zapata cabalga por el Tepozteco*, Luciano Concheiro Bórquez
- *Luchas “muy otras”, zapatismo y autonomía en las comunidades indígenas de Chiapas*, Bruno Baronnet, Mariana Mora y Richard Stahler-Sholk
- *Culturas e identidades rurales*, Ángela Ixkic Bastian Duarte, Gisela Landázuri Benítez y Sonia Comboni Salinas (coords.)
- *Identidad y migración en la formación y revalorización de los territorios rurales*, Héctor Robles Berlanga y Cristóbal Santos Cervantes (coords.)
- *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, núm. 73, “A 20 años de la rebelión zapatista”, Violeta Núñez Rodríguez (coord.)
- *Veredas, revista del pensamiento sociológico*, núm. 28, “El desarrollo rural en América Latina y el Caribe, debates actuales”, Carlos Rodríguez Wallenius, Luciano Concheiro Bórquez y Bernardo Mançano Fernandes (coords.)
- *Veredas, revista del pensamiento sociológico*, núm. 18, “El mundo rural: políticas públicas y nuevos sujetos sociales”, Yolanda Massieu Trigo, Beatriz Canabal y Luciano Concheiro Bórquez (coords.)

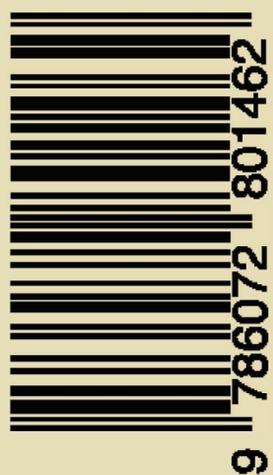




Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012) reúne un balance sobre la situación del agro en 17 países latinoamericanos, con ello se busca continuar el magno esfuerzo realizado hace tres décadas por Pablo González Casanova con su historia de los movimientos campesinos y, al mismo tiempo, se intenta reflejar los efectos del proceso de mundialización exacerbado y dirigido por el capital financiero internacional que arrolla al agro mundial desde hace más de 30 años.

América Latina abarca regiones diferentes que poseen orografía, recursos hídricos y sistemas climáticos distintos y son fruto de una construcción histórica del territorio que varía mucho. Por lo tanto, para facilitar el cotejo entre los diversos casos, consideramos esas diferencias al organizar los tres volúmenes que integran esta colección. A eso responde la agrupación en regiones vastas (el Cono Sur, el Arco Andino, Mesoamérica) de países que, *grosso modo*, tienen algunas características similares, a pesar de sus diferencias y de sus diversidades demográficas, étnicas, geográficas, históricas y culturales. En vez de emprender la tarea enorme de un estudio multifacético y comparado de todas las diversidades socioeconómicas preferimos considerar estos volúmenes como un insumo para los historiadores, sociólogos, geógrafos, economistas, antropólogos y politólogos que en el futuro próximo hagan un estudio global y exhaustivo de los problemas de nuestro continente y también, en lo inmediato, como un instrumento para los estudiosos de los problemas rurales latinoamericanos.

Precisamente porque tenemos confianza en que los pueblos latinoamericanos lograrán construir un futuro más justo y favorable, hemos querido fijar en estas páginas la situación actual en el sector vital del agro en nuestro continente para mostrar la insostenibilidad y el carácter aberrante del mismo pero, al mismo tiempo, subrayar con esperanza la presencia de las fuerzas que bregan por un cambio profundo.



40


Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
METROPOLITANA



CLACSO

 Ediciones Continente