

LA ECONOMÍA POLÍTICA AGRARIA DE LOS GOBIERNOS DE IZQUIERDA EN AMÉRICA LATINA

EL AGRONEGOCIO, EL CAMPESINADO Y LOS LÍMITES DEL NEODESARROLLISMO¹

Leandro Vergara-Camus y Cristóbal Kay

INTRODUCCIÓN

El 22 de junio del 2012 el presidente electo de Paraguay Fernando Lugo fue removido de sus funciones por el Senado, un día después de que se inició un proceso de destitución contra él. Lugo, electo apenas cuatro años antes, fue el último candidato a ser elegido a la presidencia de la reciente ola de políticos de izquierda en América Latina. Aunque nadie podía haberlo presentado, la caída de Lugo era un presagio de lo que le esperaba a Dilma Rousseff en 2016 en Brasil, el país más grande y poderoso de la región.

Como veremos a continuación, el auge de la agro-exportación y la expansión del agronegocio son los factores que han estado al origen del éxito de la mayoría de los gobiernos de izquierda en América Latina. Los políticos, así como los partidos de izquierda que lograron formar gobiernos progresistas prometiendo en un primer lugar llevar a cabo procesos de redistribución de la tierra y, en segundo lugar, mejorar las condiciones de vida de los campesinos pobres, lo

1 Queremos agradecerle a Sérgio Schneider su generosidad y entusiasmo en proporcionarnos varias referencias sobre las políticas agrarias recientes del gobierno brasileño. También nuestros agradecimientos a Ben McKay por aclararnos un asunto sobre Bolivia.

cual solamente cumplieron parcialmente. Por lo tanto, el tema central que permea todas las contribuciones de este libro es la explicación de las contradicciones que surgieron entre las promesas iniciales de estos gobiernos de izquierda y los resultados concretos de sus políticas agrarias en cada país. En esta conclusión, nos dedicaremos a presentar un análisis desde la economía política agraria de los factores comunes que explican la trayectoria regional, más allá de las diversas estructuras agrarias nacionales.

Las experiencias de los gobiernos de izquierda en América Latina iniciaron una nueva ronda de reflexiones en el debate sobre las alternativas a las políticas agrarias neoliberales que privilegian el mercado. Estos gobiernos, apoyados o aliados a los movimientos rurales, representaron una primera oportunidad para evaluar las políticas concretas sobre soberanía alimentaria, reforma agraria, apoyo a pequeños productores campesinos o agricultores familiares, regulación del agronegocio, sostenibilidad ambiental y otros objetivos progresistas. Nuestro propósito es contribuir a la discusión sobre la soberanía alimentaria y la literatura sobre movimientos sociales rurales y las alternativas al neoliberalismo. Más que a través de un debate político y teórico sobre la naturaleza, las perspectivas y las promesas de la agricultura campesina en la actualidad, nuestro objetivo en este capítulo es de participar en estos debates a través de un análisis de las políticas concretas implementadas por los gobiernos que han adoptado, al menos retóricamente, la idea de soberanía alimentaria (Bolivia, Ecuador y Venezuela), o reivindicaron apoyar la agricultura campesina y familiar (Argentina y Brasil).

Existe una gran diversidad entre los estudios de casos analizados en este libro: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Ello es perceptible en las formas en que se ha desarrollado el agronegocio y en la inserción en el régimen alimentario mundial de cada país. También hay una gran diversidad en el tamaño de sus respectivos mercados, sus procesos de formación estatal y de clase, así como en la capacidad que tiene el Estado en cada uno de estos países. Sin embargo, nuestro principal argumento es que los gobiernos de izquierda en América Latina no transformaron significativamente el modelo de agricultura industrial controlado por el agronegocio que heredaron de los gobiernos anteriores. De hecho, sus políticas han sido instrumentales para la reciente y dramática expansión del agronegocio en toda la región. Aunque los gobiernos de Brasil y Bolivia, y en menor medida Venezuela, distribuyeron una cantidad considerable de tierra, ninguno de estos gobiernos implementó una reforma agraria redistributiva que haya transformado significativamente la distribución desigual de tierras que ha históricamente

caracterizado la región. Sin embargo, estos gobiernos implementaron una serie de políticas para apoyar a los pequeños productores que los distingue, en parte, de los gobiernos de derechas. Se han implementado los siguientes cuatro tipos de políticas: 1) los programas de crédito para la producción agrícola; 2) las políticas que vinculan productores familiares con una cadena de valor o productiva; 3) la regulación o creación de mercados privilegiados o protegidos; y 4) la institucionalización de la agricultura familiar dentro del Estado.

En ningún lugar, ni siquiera en los países donde los movimientos rurales parecían ser más fuertes al inicio de estos gobiernos (Brasil, Bolivia y Ecuador), los movimientos rurales pudieron influir, o radicalizar, dichas políticas, incluso cuando los dirigentes de estos movimientos se ubicaron dentro del aparato estatal. En los hechos, hubo una pérdida significativa de capacidad de movilización por parte de los movimientos campesinos e indígenas que contrasta fuertemente con cuán compactas, unidas y organizadas se han convertido las clases agrarias dominantes. Esta situación requiere de un nuevo enfoque crítico que aborde la correlación de las fuerzas de clase en el campo en particular, y en América Latina en general. Pero también requiere de una evaluación crítica del campesinado en sí mismo, ya que el análisis de todos los contribuyentes a este libro apunta hacia una creciente diferenciación de clases dentro del campesinado. Parece ser que los campesinos medios, es decir los que poseen tierras y ahorros suficientes, fueron los que más se beneficiaron de las políticas de los gobiernos de izquierda en lugar de las fracciones más pobres del campesinado; véase Edelman y Borras (2016) para un análisis de cómo esto se concretizó en movimientos rurales transnacionales como La Vía Campesina.

Este capítulo está organizado en tres secciones. La primera describe las principales tendencias de las políticas agrarias de estos gobiernos. La segunda analiza estos resultados en relación con la coyuntura económica de los años dos mil y la correlación de fuerzas de clase existentes en el momento del ascenso de la izquierda al poder. En esta sección, argumentamos que el neoliberalismo estaba en crisis a principios de los años dos mil, pero esta no consistía en una “crisis orgánica de hegemonía”, sino más bien en una “crisis coyuntural”. En ese entonces, los movimientos sociales rurales tenían una fuerte capacidad de movilización, pero las clases laborales urbanas estaban desorganizadas y los partidos políticos de izquierda se encontraban en un proceso avanzado de re-orientación política hacia el centro del espectro político. La tercera sección intenta explicar los limitados logros de los gobiernos de izquierda adoptando una perspectiva de más largo plazo. Inspirándonos en el concepto de la

“burguesía coligada” o “burguesía fusionada”, que Zeitlin y Radcliff (1985) redescubrieron de Marx, argumentamos que el auge del agronegocio ha acentuado y fortalecido el entrelazamiento de la clase terrateniente y la burguesía industrial, comercial y financiera que ya era evidente en los años sesenta. Esto las ha convertido en una sola clase que ha sido capaz de atraer temporalmente bajo su manto los estratos más ricos del campesinado.

TENDENCIAS COMUNES Y CAMINOS DIFERENCIADOS

Los estudios de casos y las aportaciones de los contribuyentes presentados en este libro nos permiten identificar las siguientes ocho tendencias generales alrededor de la economía política agraria de los gobiernos de izquierda en América Latina. Primero, en ninguno de los casos discutidos se implementó una reforma agraria de la magnitud requerida para revertir, de manera significativa, los procesos de distribución desigual de la tierra heredada de los pasados regímenes políticos. En segundo lugar, en los casos donde sí se distribuyó tierra, el progreso relativo en el acceso de las mujeres a la propiedad se debió principalmente a la existencia de movimientos autónomos de mujeres rurales. Tercero, a pesar de que el poder del agronegocio no fue cuestionado por ninguno de los gobiernos analizados, sí se crearon o ampliaron algunas políticas de apoyo a los agricultores familiares. Cuarto, aunque el Estado asumió un “nuevo” papel, sus políticas fueron claramente guiadas por el neodesarrollismo y el agro-extractivismo, más que por una agenda comprometida con la soberanía alimentaria. Quinto, los movimientos campesinos e indígenas se vieron, paradójicamente, más débiles o menos capaces de movilizar a sus bases de apoyo durante estos gobiernos que en el pasado. Sexto, las clases terratenientes demostraron mayor capacidad de adaptación y así pudieron influir en las políticas del Estado y contener los intentos de reformas gubernamentales. Séptimo, los presidentes de izquierda adoptaron una retórica, estrategias y políticas populistas² de representación de clase muy efectivas, dirigidas hacia las clases populares. Y finalmente en octavo lugar, aunque se hicieron algunos esfuerzos para encarar los problemas y desafíos que enfrentan los trabajadores rurales, en ninguno de los casos se intentó una reforma estructural del mercado laboral rural.

2 El término “populismo” no se usa aquí como “populismo agrario” o simplemente como una “forma de hacer política” o “estilo político”. Más bien se refiere a una formación política, a menudo apoyada por una forma de Estado, que permite la representación de los intereses de las clases populares a través de una relación que es mediada por la figura de un líder político. El populismo es, por lo tanto, una política de conciliación de clases (y no de lucha de clases), que impide la formación independiente y autónoma de clases populares.

Por supuesto, estas tendencias generales se dan de manera diferente en cada uno de los países de la región debido a sus características históricas, sus tamaños, sus estructuras de clase y sus formaciones estatales, las composiciones étnicas de su población rural, así como el tipo de agronegocio y la fortaleza o debilidad de los movimientos sociales rurales en cada país. En esta sección, exploraremos estas tendencias generales y trayectorias diferenciadas a través de una descripción y un análisis de las principales políticas agrarias de los gobiernos de izquierda.

REFORMAS AGRARIAS: OPORTUNIDADES PERDIDAS

Los movimientos rurales latinoamericanos de los años noventa volvieron a poner la reforma agraria en la agenda política de muchos de sus países. Por lo tanto, era de esperarse que los gobiernos de izquierda llevaran a cabo reformas agrarias, así como lo habían prometido los políticos durante sus campañas electorales. Aunque ninguno de estos gobiernos logró una redistribución radical de la tierra, que modificara significativamente su distribución altamente desigual, hubieron intentos cuantitativamente significativos en Bolivia, Brasil y Venezuela (véase Webber; Sauer y Mészáros; Purcell, respectivamente, en este libro). Por ejemplo, en Brasil, durante las cuatro administraciones presidenciales del Partido de los Trabajadores (*Partido dos Trabalhadores*, PT) se habrían “distribuido” más de 51,2 millones de hectáreas a 721.442 familias (Sauer y Mészáros, en este libro), es decir un área equivalente a más del doble del tamaño de Gran Bretaña, o semejante al territorio de España. Aquella “distribución” representó, en términos absolutos, la mayor superficie de tierra que se haya distribuido en el mundo en los últimos años. En términos comparativos, los gobiernos del PT (2003-2016) fueron responsables del 58 por ciento del total de tierra distribuida y del 40 por ciento de los hogares que se benefició de esta en la historia del país (Silveira et al., 2016: 11-12).

Aunque dichas cifras sean significativas, requieren ser matizadas. En primer lugar, en términos relativos, estos procesos de distribución de tierra en Brasil no son tan importantes como parecen debidos a la extensión casi continental del territorio brasileño, así como a un nuevo proceso de concentración de la tierra que se ha llevado a cabo simultáneamente. De hecho, el área controlada por grandes propiedades (incluyéndose la que se encuentra controlada por el Estado) pasó de 214 millones de hectáreas en 2003 a 318 millones en 2010 (cuatro veces el tamaño de Gran Bretaña y dos veces el territorio de España), de los cuales 244 millones estaban en manos de intereses privados (Farah, 2015). En segundo lugar, investigadores críticos de la cuestión agraria han destacado que, en los hechos, la tierra se distribuyó entre

solo 120.000 y 250.000 familias puesto que la mayor parte de la tierra no fue objeto de distribución como tal, sino que más bien fue regularizada o legalizada. Esto significa que un gran número de familias ya tenían el acceso efectivo de la tierra y su explotación simplemente se hizo legal. Además, la mayor parte de la tierra que se distribuyó fue o en la región de la Amazonia, o fueron tierras públicas, lo que no significó la expropiación de terratenientes privados (Sauer y Mészáros, en este libro). Por lo tanto, la reforma agraria en Brasil tuvo muy poco impacto en la distribución de tierras altamente desigual en el país.

En Bolivia, un país cuya superficie es ocho veces menor a la de Brasil, se lograron resultados similares, pero mediante medidas diferentes. Hasta el 2014, el gobierno de Evo Morales había distribuido 28,2 millones de hectáreas a 369.507 beneficiarios, es decir un territorio equivalente a un poco más de la mitad de la superficie distribuida por el PT. Sin embargo, al igual que su contraparte brasileño, el gobierno de Morales distribuyó principalmente tierras públicas y manipuló los datos de manera a favorecerse como lo hicieron los petistas. Por lo tanto, este programa no puede ser llamado una reforma agraria porque consiste más bien en un extenso programa de legalización y de titulación de tierra (Deere, en este libro, Kay y Urioste, 2007; Colque et al., 2016). Sin embargo, el gobierno de Morales innovó al certificar tierras a través de una nueva institución llamada “Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC)”, que reemplazó a la figura de la “Tierra Comunitaria de Origen (TCO)”. Ambas figuras les otorgan la tierra a las comunidades indígenas bajo una forma colectiva, sin embargo el TIOC en principio les otorgó más “poder de autonomía” a las comunidades indígenas; lo que el gobierno no siempre respetó³. De los 28,2 millones de hectáreas de tierra oficialmente “distribuidas” hasta el 2014, cerca de 15 millones de hectáreas (es decir el 53 por ciento) se titularon como TIOCs. Pero un dato demuestra que el caso boliviano es de cierta manera peor que el caso brasileño: una cantidad importante de la tierra (casi 14 por ciento) fue distribuida a medianos y grandes propietarios, incluyendo 56 títulos a propiedades de más de 5.000 hectáreas (Webber, en este libro). A pesar de ello, vale rescatar que, tanto Bolivia como Brasil fueron los Estados que le otorgaron más tierras a mujeres, ya sea individualmente o como copropietarias, en gran parte debido a la movilización de las organizaciones autónomas de mujeres rurales (Deere, en este libro).

3 En una manera típicamente “neo-extractivista de izquierda”, el Decreto Supremo 2366 de 2015 contradice la autonomía otorgada dentro de los TIOC, ya que autoriza la exploración y la extracción de hidrocarburos dentro de los TIOC y otras áreas protegidas (comunicación personal con Ben McKay).

Es importante destacar aquí que, tanto en Brasil como en Bolivia, gobiernos neoliberales habían implementado reformas agrarias antes la llegada de partidos de izquierda al poder. Por lo tanto, la reforma agraria del gobierno de Lula se inscribió en clara continuidad con la del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, que también relocalizó familias en tierras públicas y en regiones menos productivas. En el caso de Bolivia, el gobierno del MAS bajo Morales se destacó temporalmente del gobierno anterior al inicio de su mandato para luego, en el 2009, asumir posiciones más conciliatorias con las políticas neoliberales de sus predecesores (McKay, 2017). En la primera fase, el gobierno de Morales introdujo varias modificaciones a la institucionalidad y los procedimientos administrativos de la ley de reforma agraria para facilitar la distribución de la tierra y transformó los TOCs en los TIOCs, otorgando más autonomía a sus comunidades titulares. Morales también facilitó el acceso a la titulación de tierras a mujeres (Deere, en este libro). Pero en 2009, después de aliarse con la burguesía terrateniente de la Media Luna, Morales protegió a los grandes propietarios al permitir que un individuo pueda ser propietario de un área de hasta 5.000 hectáreas, cuyo límite se pueda multiplicar por el número de asociados que participasen en una agroindustria. Más aun, la ley no se aplicó a las grandes propiedades existentes antes de la promulgación de la ley (Webber, en este libro).

El caso de Venezuela es el más sorprendente, y probablemente el más trágico, de la fallida oportunidad para una reforma agraria bajo un gobierno de izquierda. Entre 1998 y 2013, el gobierno habría distribuido 6,3 millones de hectáreas, regularizado 10,2 millones de hectáreas y distribuido 117.224 “cartas agrarias” que otorgaban derechos de usufructo provisional a más de un millón de beneficiarios (Purcell en este libro; Enríquez y Newman, 2016). Dicha distribución de tierras se manejó desde nuevas instituciones estatales que contaron con una inversión de aproximadamente 2 mil millones de dólares en desarrollo rural. Sin embargo, la crisis económica debido a la fuerte caída en el precio del petróleo, la falta de adecuada planificación y monitoreo dentro del Estado, así como la sobrevaloración de la moneda nacional y las prácticas generalizadas de *bachaqueo*, llevaron al fracaso de la reforma agraria en Venezuela (Purcell, en este libro). Por lo tanto, esta transferencia de tierras a pequeños productores familiares, su organización en colectivos para generar economías de escala y el despliegue de una serie de políticas de apoyo no se tradujo en un aumento significativo de la superficie cultivada ni en el aumento de la producción de alimento. Tal como se dio en otros momentos de la historia venezolana, este proceso se desfiguró en una distorsión extrema de las dinámicas de los sectores productivos, en este caso en la

agricultura, por el predominio abrumador de los efectos negativos de la circulación de la renta petrolera y de las luchas por su apropiación entre todos los grupos sociales, entre los cuales, obviamente, unos se beneficiaron más que otros.

¿SÍNTOMAS DE UNA NUEVA OLA DE CONCENTRACIÓN DE TIERRAS?

La expropiación de propiedades privadas en Brasil y Bolivia, nunca fue el principal objetivo político de la reforma agraria. En los hechos, la titulación o la legalización de las tierras ya ocupadas por campesinos, así como la distribución de tierras públicas consideradas marginales para el agronegocio, o mediante la expansión de la frontera agraria en zona de bosques o selváticas, estuvieron al centro de las iniciativas redistributivas de los gobiernos de ambo países. Desde el punto de vista del Estado, esta última opción en particular, que ha sido adoptada en toda América Latina en diferentes momentos de su historia, tiene como principal ventaja de evitar confrontarse a, o tener que desafiar, los intereses de la clase terrateniente. Efectivamente, durante esta nueva ola de gobiernos de izquierda, esto significa que la concentración de tierras en manos de una minoría no ha sido cuestionada de ninguna manera en ningún país de la región. Al contrario, además del peculiar caso de Brasil, han habido claras señales de una nueva ola de concentración de tierra en Argentina, Ecuador, Uruguay y Paraguay (Gómez, 2014; Berry et al., 2014).

En el otro extremo, la única excepción real a este nuevo proceso de concentración de tierra en la región parece ser Nicaragua, sin que ello se deba a las acciones del actual gobierno de Daniel Ortega. La distribución de tierras en este país es en la actualidad relativamente más igualitaria que en otros países de América Latina debido al carácter radical de la reforma agraria del régimen sandinista (1979-1989) y esto a pesar de un proceso de privatización de tierras implementado por los sucesivos gobiernos neoliberales en la década de los noventa. Por lo tanto, y a la par de algunos casos de concentración de tierras en manos de algunos privilegiados, Nicaragua es el único país donde pequeños y medianos productores siguen controlando más del 50 por ciento de tierras bajo un gobierno de izquierda. A pesar de ello, el campesinado pobre no logró mejorar su situación bajo el gobierno de Daniel Ortega. Fueron los agricultores capitalistas con propiedades de entre 35 y 141 hectáreas los que se beneficiaron, al tener la capacidad de vincularse con el agronegocio (Martí i Puig y Baumeister, en este libro).

En los casos donde no hubo redistribución de tierras entonces, ¿podría ser que aquellas tierras que estaban en manos de los campesinos se encontraron, por lo menos, mejor protegidas por estos gobier-

nos mediante alguna reforma del sistema de tenencia o del régimen de derechos de propiedad? A pesar de algunas excepciones, los gobiernos de izquierda analizados aquí no crearon una nueva figura institucional que pudiera servir como una alternativa a los derechos de propiedad privada. Si bien los gobiernos de izquierda en Bolivia, Ecuador y en Venezuela reintrodujeron el requerimiento legal que la tierra tiene que cumplir una “función social”, solamente las modificaciones constitucionales y los acuerdos políticos en torno a la autonomía indígena en los dos primeros casos podrían ser utilizadas en el futuro para frenar al proceso de privatización y mercantilización del derecho a la tierra. Por lo tanto, las TIOCs en Bolivia y las tierras comunales en Ecuador pueden ser consideradas de cierta manera como una forma de proteger la tierra ante los avances de las fuerzas del mercado, pero su importancia es aún muy limitada y dicha institucionalidad no ha impedido que los gobiernos de izquierda busquen retomar el control de esos territorios si el imperativo extractivo lo ha requerido (Bebbington y Bebbington, 2011). Por lo tanto, el proceso de privatización del derecho a la tierra y a la mercantilización de la naturaleza no fue, de manera general, mitigado significativamente por estos gobiernos.

EL AVANCE INDISCUTIBLE DEL AGRONEGOCIO

Ninguno de los gobiernos de izquierda modificó el modelo agrícola dominado por el agronegocio y todos continuaron apoyando a las grandes empresas agrícolas capitalistas, especialmente aquellas orientadas hacia la exportación. En varios países, como en los casos de Argentina, Brasil, Bolivia, Uruguay y Paraguay, el agronegocio continuó expandiéndose geográficamente, a veces dramáticamente, por lo que muchos las han llamado “la república unida de la soja”, para referirse al predominio de este cultivo en sus respectivos territorios y su dependencia de unas pocas multinacionales que contralan segmentos cruciales de la cadena de valor (Correia, 2017). La producción de soja, aunque también es producida por medianos productores, es un sector que está dominado por la agricultura industrial de gran escala y el agronegocio en casi todas las etapas de su producción, lo que proporciona un buen punto de referencia para medir la expansión del agronegocio. En 1997, casi 6,7 millones de hectáreas fueron plantadas con soja en Argentina. En el 2002, esta cifra pasó a 11 millones de hectáreas, es decir casi una cuarta parte de las tierras cultivables del país, y nuevamente a más de 20 millones de hectáreas en 2013, el equivalente de cerca de la mitad de las tierras cultivables del país (Lapegna, en este libro). En el caso de Paraguay, la producción de soja ocupaba 1,2 millones de hectáreas de tierra en el 2000. Esta superficie aumentó a 2,9 millones en 2012 y de nuevo a 3,2 millones de hectá-

reas en 2015 (Ezquerro-Cañete, 2016: 704). En Uruguay, la superficie sembrada con soja era de solo 30.000 hectáreas en el 2001. Esta cifra aumentó dramáticamente a 1,3 millones de hectáreas en 2014, representando el 72 por ciento de la superficie cultivada en el país. En Bolivia, la producción de la soja se extendía a una zona de 1,2 millones de hectáreas en 2013, representando el 35,5 por ciento de la superficie total cultivada, en comparación con solo 178.306 hectáreas a fines de los años ochenta. Hoy en día, la producción de soja representa de lejos el producto agrícola comercializado legalmente más importante del país. En Brasil, la producción de soja también se ha expandido bajo el gobierno de izquierda del PT. En 2003, año en que Lula llega al poder, 18,4 millones de hectáreas eran dedicada a la producción de soja. En el 2016, año en que Dilma Rousseff fue destituida, la superficie dedicada a la producción de la soja equivalía a 33,3 millones de hectáreas (CONAB, 2016).

Las tendencias productivas hacia la expansión geográfica similar a la de la soja se pueden observar en toda América Latina en actividades como la ganadería, la silvicultura, la caña de azúcar y la palma africana. Sin embargo, la producción de “cultivos-flexibles” (*flex-crops*)⁴ o “cultivos comodín”, como la caña de azúcar y palma africana (Borras et al., 2016), también se han expandido, pero bajo una lógica diferente a la de la soja, que es el cultivo comodín por excelencia. Dichos cultivos se han beneficiado de la creación de mercados protegidos y establecidos mediante mandatos de mezcla, de agrocombustibles o biocombustibles con gasolina, adoptados por varios países para mitigar el cambio climático reduciendo las emisiones de bióxido de carbono. En ese contexto, la superficie agrícola dedicada a la producción de caña de azúcar en Brasil casi se duplicó entre 2005 y 2013 alcanzando una extensión equivalente a cerca de 10 millones de hectáreas.

La expansión del agronegocio en el campo, al depender de importantes cantidades de agroquímicos, está teniendo importantes impactos ambientales negativos en toda la región. Entre ellos destacan extensos procesos de deforestación, pérdidas de biodiversidad, disminución de la fertilidad del suelo, contaminación de las aguas de superficie y subterráneas, los cuales representan un creciente peligro para la salud de la población. A este nivel, los gobiernos de izquierda comparten otra característica común: la de no haber implementado

4 Los llamados “cultivos-flexibles” son aquellos cultivos que tienen múltiples usos como para biocombustibles, aceites, alimentos para consumo humano y forraje o pienso para animales, tales como la soja, la caña de azúcar y la palma africana (véase Borras et al, 2013a).

un sistema de regulación ambiental más estricto que hubiese podido monitorear adecuadamente el impacto ambiental del agronegocio. La decisión de Dilma Rousseff de perdonar los 4 mil 300 millones de dólares en multas dictadas por la agencia brasileña de protección ambiental, IBAMA, a los grandes propietarios, cuando ratificó el nuevo código forestal, es una muestra de ello (Carter, 2015: 417). La falta de voluntad política para detener la fumigación aérea de agroquímicos en muchos países de América del Sur, a pesar de que sus efectos negativos para la salud de las comunidades afectadas han sido comprobados, es otro ejemplo de ello. Por otra parte, los discursos de sostenibilidad medioambiental, o de “buen vivir”, tampoco han logrado influir en las políticas de los gobiernos de izquierda de la región. Si tomamos en consideración que una parte importante de la producción está dirigida a la exportación, tiene sentido argumentar que los gobiernos de izquierda han aumentado la brecha metabólica global y el intercambio ecológico desigual entre la periferia y el centro, además de poner en peligro la seguridad alimentaria (McMichael, 2008; Veltmeyer y Petras, 2014; Gudynas, 2015).

Esta expansión ha desatado un aumento significativo del precio de la tierra en toda América Latina. En Brasil, entre 1994 y 2010, el precio medio de la tierra aumentó en un 430 por ciento (Sauer y Leite, 2012: 890-891). En Uruguay, pasó de un promedio de 500 dólares por hectárea en los años noventa a un promedio de 3, 519 dólares en el 2013 (Piñeiro y Cardeillac, en este libro). Otra tendencia importante dentro del mercado de la tierra es que las tierras productivas están siendo compradas por un creciente número de extranjeros. En Brasil, en el 2000, el 18,7 por ciento de las propiedades registradas y el 20,1 por ciento de la superficie agrícola total estaban en manos de dueños extranjeros (Sauer y Leite, 2012: 887). En Uruguay también se nota un proceso intenso de extranjerización. En el 2000, 90 por ciento del territorio productivo estaba en manos de intereses nacionales y esta proporción pasa a solo un 54 por ciento en el 2011 (Piñeiro y Cardeillac, en este libro). Por lo general, estas propiedades tienden a ser muy extensas y en regiones con gran potencial agropecuario ya sea para el cultivo de la soya y la caña de azúcar o para la ganadería. No es de sorprendernos, entonces, que el capital “translatino”⁵ haya penetrado con fuerza en Uruguay, Bolivia y en especial en Paraguay al registrar este precios de tierra más competitivos que en los países vecinos.

5 Este término se refiere al capital de un país latinoamericano invertido en otro país latinoamericano (Borras et al., 2013b).

AGRONEGOCIO Y CONCENTRACIÓN DE MERCADO AGRÍCOLA

El agronegocio ha extendido su alcance, no solo territorialmente, sino que también dentro de las diferentes cadenas productivas agrícolas. La concentración del mercado se ha intensificado particularmente en las etapas posteriores del cultivo (*downstream activities*), o sea en actividades de procesamiento, comercialización y exportación. En Argentina, a mediados de los años dos mil, siete compañías controlaban el 60 por ciento del mercado agroexportador: Cargill, Bunge, Nidera, Vicenza, Louis Dreyfus, Pecom-Agra y AGD. Solamente Cargill ya exportó casi el 20 por ciento de la soja, más del 27 por ciento del aceite de soja y casi el 22 por ciento de los alimentos de engorda a base de soya (Lapegna, en este libro). En Paraguay, seis empresas controlaban el 70 por ciento de la exportación de soja en 2015, de las cuales cinco controlaban 95 de la exportación de derivados de la soja (Vázquez, 2016: 36). En Uruguay, se destaca la misma tendencia, al ser solo 10 las empresas que controlaban el 86 por ciento del valor de las exportaciones de soja (Piñeira y Cardeillac, en este libro). En Bolivia, esa cifra se reduce a seis empresas que controlaban el 90 por ciento de la exportación de soja (Webber, en este libro). En Brasil, la situación es algo diferente debido a que la modernización capitalista de la agricultura se llevó a cabo a principios de la década del sesenta (Graziano da Silva, 1981). Gracias a generosos subsidios públicos, el agronegocio brasileño se asentó rápidamente entre las más poderosas del mundo y ha ido creciendo a nivel internacional, pero principalmente por toda América del Sur. El capital brasileño, por ejemplo, ha venido jugando un papel importante en la expansión de la soja en Bolivia y Paraguay de la misma manera que, capitales argentinos han contribuido a la expansión de la soja en Uruguay. Aun así, las mismas transnacionales que se mencionaron anteriormente para el caso argentino (es decir ADM, Cargill, Louis Dreyfus, Bunge y Syngenta) han logrado penetrar el mercado brasileño, en alianza con el capital brasileño, asegurando así la mayor parte de las ganancias.

Esta tendencia general hacia la concentración es algo más compleja en las actividades de las etapas anteriores de la producción del cultivo (*upstream activities*) y varía según cada cadena productiva y cada país. En las cadenas productivas de la soja y de los cereales, los agronegocios de diferentes tamaños están involucrados en todas las etapas de la cadena productiva: algunos alquilan tierras de medianos y grandes terratenientes, e incluso de campesinos, y participan en la producción; algunas empresas simplemente proporcionan a los productores apoyo tecnológico mientras otros se especializan en las etapas de transformación, comercialización y exportación. En cuanto al mercado laboral, todo este sector emplea cada vez menos trabajado-

res rurales asalariados. En el sector de la ganadería y producción de carne, el agronegocio se adapta a las condiciones sociales y naturales locales. En América del Sur, y especialmente en Argentina, Brasil y Uruguay, el agronegocio está transformando las formas tradicionales de criar y engordar el ganado, que ha sido de forma extensiva, usando métodos más intensivos como el engorde en corral. Esto es especialmente el caso en Argentina donde, entre 2007 y 2010, gracias a subsidios gubernamentales, el número de corrales destinados al engorde (*feedlots*) pasó de 550 a 2.770 (Lapegna, en este libro). Por lo tanto, en Argentina, el lugar ocupado por productores familiares dentro de la cadena productiva del ganado ha disminuido por falta de acceso al capital necesario para invertir en estas innovaciones. En contraste, en Uruguay, 61 por ciento de los productores familiares continúan criando ganado bovino, pero su dependencia frente al agronegocio, especialmente mediante la compra de alimentos para animales, ha aumentado. El agronegocio del sector ganadero y cárnico se ha transnacionalizado, en especial gracias al desempeño del capital translatino en el Cono Sur, pero también a nivel internacional. De hecho, dos de las empresas de transformación de carne más grandes del mundo, Marfrig y JBS, son brasileñas (JBS representa el 10 por ciento de la producción mundial de carne). En Uruguay, al igual que en Brasil, solo tres de las 10 empresas que controlan el 77 por ciento de la industria eran nacionales, seis eran brasileñas y una argentina (Piñeiro y Cardeillac, en este libro). En cambio, un país como Nicaragua puede aún escapar esta tendencia hacia la expansión de formas de producción ganaderas intensivas en capital y el control extranjero de la transformación y comercialización. Aunque en Nicaragua la ganadería se ha duplicado entre 2001 y 2015, en términos de hectáreas dedicadas a su actividad, así como al número de cabezas de ganado, la mayor parte de la ganadería todavía es llevada a cabo por pequeños y medianos rancheros, con una baja proporción de animales por hectárea (Martí i Puig y Baumeister, en este libro).

El agronegocio también ocupa un papel importante en la producción de flores, frutas y hortalizas. Estos cultivos dependen de importantes niveles de inversión de capital, requieren de una cantidad sustancial de energía y agua, y están orientados tanto hacia el mercado doméstico como el mercado internacional, dependiendo de la calidad del producto. Sin embargo, y a diferencia de la soja y los cereales, estos productos aún usan una cantidad sustancial de mano de obra asalariada, femenina y, en algunos casos, infantil. A pesar de haber sido expulsados del mercado dirigido a la exportación y de algunas cadenas de supermercados, productores familiares y campesinos aún producen frutas y verduras para el mercado local. Finalmente, en los

cultivos típicamente campesinos, como el café y el cacao, la producción sigue en manos de campesinos y productores familiares a pesar de que aún existan unas cuantas grandes plantaciones. Por lo tanto, el agronegocio nacional y extranjero, se ha concentrado en el control de los procesos de transformación, comercialización y exportación de estos cultivos, a pesar de haber hecho también importantes avances en las etapas anteriores de la producción (*upstream activities*) en estos cultivos con la intención de mejorar la calidad y trazabilidad de mercados-nichos.

Académicos han hablado de la re-primarización de las economías latinoamericanas o el retorno a un neo-extractivismo para caracterizar esta tendencia hacia un incremento de las exportaciones de recursos naturales (Cypher, 2010; Acosta, 2013; Burchardt y Dietz, 2014). En este contexto, las agro-exportaciones han efectivamente representado una proporción importante de las exportaciones globales de la mayoría de los países latinoamericanos, mientras que desde los años ochenta la proporción de los productos manufacturados ha seguido perdiendo importancia con la globalización neoliberal. En Brasil, entre 1999 y 2010, las exportaciones agrícolas representaron alrededor del 42 por ciento del total de las exportaciones, y cerca de siete por ciento de las importaciones. En 2014, las exportaciones agrícolas brutas alcanzaron un monto récord de casi 97 mil millones de dólares y considerando las importaciones agrícolas el sector agrario aportó un excedente neto de más de 80 mil millones de dólares transformándose así en un sector clave para la generación de divisas del país (Sauer y Mézáros, en este libro). El agronegocio en Brasil es responsable del 75 por ciento de la producción agraria y casi de la totalidad de las exportaciones (Hopewell, 2017: 168). En Uruguay, las exportaciones totales representaron un poco más de 10 mil millones de dólares en 2014, de las cuales 76 por ciento eran exportaciones agrícolas y agro-industriales (Piñeiro y Cardeillac, en este libro). En Paraguay, más del 83 por ciento de las exportaciones totales eran agrícolas en el 2016, de las cuales el 53 por ciento eran de soja y sus derivados, y el 18 por ciento de carne (Vázquez, 2016: 34). En los países exportadores de petróleo, como Venezuela y Ecuador, las agro-exportaciones no han representado estas altas proporciones de las exportaciones totales, debido a que una enorme proporción de las mismas proviene del petróleo. Por lo tanto, han tenido dificultades para estimular sus exportaciones agrícolas debido, en parte, a la sobrevaluación de su moneda y a la circulación de la renta petrolera en toda su economía (véase Purcell, en este libro).

Las políticas implementadas para apoyar el agronegocio en América Latina han variado según el tamaño de las economías nacionales,

las capacidades financieras de los Estados y de las características nacionales del agronegocio. En los países con economías más grandes y en Estados con capacidades financieras más amplias como Brasil y Argentina, el Estado movilizó toda su gama de instrumentos políticos: reformas institucionales para proteger los derechos de propiedad de la tierra y la propiedad intelectual, o para facilitar la compra de tierras; inversión en infraestructura; incentivos fiscales, créditos, subsidios directos, apoyo para la mediación de conflictos laborales, regulaciones ambientales favorables, etc. Debido a su gran tamaño y capacidad, una vez más el caso de Brasil se destaca en la región. En 2015 se estima que el gobierno brasileño distribuyó más de 187 mil millones de reales (47,6 mil millones de dólares) al agronegocio, principalmente mediante crédito para financiar la producción, pero también a través de subsidios, igualación de deuda, garantías en la fijación de precios y de compra, compra de acciones bursátiles, etc. (Sauer y Mészáros, en este libro; véase Carter, 2015 para más detalles sobre las políticas de apoyo al agronegocio). En Argentina, el Estado también apoyó el agronegocio. Sin embargo, a diferencia de Brasil, el gobierno de Néstor Kirchner impuso un impuesto a la exportación de soja, que llegó al 35 por ciento y fue mantenido a ese nivel por el gobierno posterior de Cristina Fernández de Kirchner tras un intento de aumentarlo en 2007 que fracasó debido a una vigorosa campaña en su contra. Pero en la típica tradición populista argentina, el Estado se apoderó del dinero del capital agrario con la mano izquierda y lo devolvió con la mano derecha. De hecho, en el 2007 el gobierno de Kirchner asignó 1.400 millones de pesos (444 millones de dólares) en subsidios al agronegocio, 55 por ciento de los cuales fueron asignados a las diez empresas más importantes del país. La confrontación con el agronegocio sobre el aumento del impuesto a las exportaciones en el 2007 no cambió nada, ya que entre 2007 y 2010 los subsidios fueron de 7.359 millones de pesos de los cuales el 80 por ciento se dirigió hacia el agronegocio (Lapegna, en este libro).

Estados con menor voluntad o capacidad financiera y política de imponer impuestos al agronegocio, como Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Uruguay y Paraguay —el cual no impone ningún impuesto— tienden a adoptar medidas que buscan apoyar institucionalmente el agronegocio. Entre ellas destacan la protección de los derechos de propiedad, la asignación de títulos de propiedad, así como varias formas de incentivos fiscales (véase los diferentes capítulos de este libro). Bolivia es probablemente uno de los casos más sorprendentes porque los grandes productores capitalistas de la Media Luna fueron históricamente los aliados más importantes de la derecha y, por lo tanto, blancos tradicionales de las reformas propuestas por la izquierda. De

hecho, los primeros tres años del gobierno de Evo Morales fueron años de confrontación abierta e intensa con la oligarquía terrateniente de esa región. Pero después de este conflicto inicial, que Morales logró apaciguar, el Estado decidió apoyar al agronegocio en esa región a través de la protección institucional de grandes propiedades y un mayor número de registros de tierras (véase McKay, 2018). Como consecuencia, el área sembrada con soja se multiplicó por ocho entre finales de 1990 y 2013 (Webber, en este libro).

IMPROVISANDO LAS POLÍTICAS DE APOYO PARA CAMPESINOS Y AGRICULTORES FAMILIARES

Si bien todos los gobiernos de izquierda siguieron apoyando la agricultura capitalista de gran escala, no se puede negar que también apoyaron a los productores familiares y campesinos. Sin embargo, y contrariamente a lo que se podía esperar de ellos, sus políticas no se inspiraron en las ideas del movimiento por la soberanía alimentaria. En algunos países, como Bolivia, Ecuador y Venezuela, se adoptó un discurso pro-soberanía alimentaria cuyo principio hasta fue consagrado en la Constitución, pero en ningún lugar se convirtió en la base ideológica o programática de las políticas agrícolas de apoyo a los pequeños agricultores. Por lo tanto, la mayoría de estos gobiernos parecen haber improvisado sus políticas orientadas a los pequeños productores en vez de haber adoptado medidas en base a una agenda o programa claramente definido. En los hechos, la mayoría de estos establecieron políticas que, en realidad, acabaron siendo programas para aliviar los efectos derivados de la pobreza. Por ejemplo, en Ecuador y Brasil, y más tarde en Venezuela —después de su intento fallido de crear un sector agrícola familiar (Enríquez y Newman, 2016)— se establecieron políticas para intentar vincular a pequeños agricultores con las diferentes cadenas productivas dominadas por el agronegocio. Sin embargo, entre todos ellos, el gobierno de Brasil se destaca por haber impulsado políticas de apoyo a la agricultura familiar, las cuales fueron acompañadas por una cantidad significativa de fondos y la creación de un mercado protegido para los agricultores familiares mediante la adquisición de alimentos por las instituciones públicas locales (ver más adelante).

Los programas de lucha contra la pobreza, en especial los programas de transferencias monetarias condicionadas (bonos), formaron la base de la política social de los gobiernos de izquierda. Estos programas se fueron multiplicando para abarcar diferentes grupos, se ampliaron sus coberturas y se aumentaron las asignaciones monetarias para así resolver las carencias que se pretendía encarar. Este tipo de políticas para reducir la pobreza extrema tuvieron un impacto real en la vida cotidiana de productores pertenecientes a los sectores

más marginados del campesinado, a pesar de no apoyar la capacidad productiva de los campesinos y de los agricultores familiares. Algunas de estas políticas también fueron implementadas por muchos gobiernos de derecha, aunque fueron menos universales y más focalizadas, menos generosas y abarcaban una menor cantidad de carencias. Por lo tanto, no se puede decir que estas políticas hayan buscado erradicar las causas mismas de dicha pobreza, o que hayan permitido a los sectores más marginados del campesinado alcanzar un cierto nivel de autonomía frente al mercado en cuanto a su reproducción social o encontrar un espacio dentro del mercado como productores.

Sin embargo, algunas políticas agrícolas claramente diseñadas para apoyar a los pequeños productores fueron implementadas por varios gobiernos de izquierda, pero no constituyeron un plan estratégico a largo plazo para transformar el modelo agrícola. Estas políticas se pueden organizar en cuatro categorías: 1) los créditos para la producción agrícola; 2) los incentivos para vincular productores familiares con cadenas productivas o de valor controladas por el agronegocio; 3) las medidas para la creación de mercados privilegiados o protegidos; y 4) los procesos de institucionalización de la agricultura familiar dentro del Estado.

La primera categoría de políticas consistió en distribuir pequeños créditos a los agricultores familiares para ayudarles a mejorar su infraestructura, aumentar su productividad, mejorar la calidad de sus cultivos y generar nuevas fuentes de ingresos. Brasil ha adoptado este tipo de políticas a través de su Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) desde el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Por medio de este programa, el Estado otorgó créditos a beneficiarios de la reforma agraria y agricultores familiares para cultivar, comprar materiales de trabajo, animales y mejorar la infraestructura, con tasas de interés bajas y con un período de reembolso razonable. Algunos fondos también fueron asignados a la creación o el desarrollo de grupos, asociaciones o cooperativas. Durante los gobiernos del PT se aumentaron sustancialmente el presupuesto y el tipo de actividades agrícolas que podían ser financiadas a través de este programa. En 2015, el presupuesto alcanzó su más alto nivel con 28,9 mil millones de reales (7,2 mil millones de dólares). Por muy significativos que este monto pueda ser, representó apenas el 15,5 por ciento de lo que fue distribuido al agronegocio ese mismo año (Sauer y Mészáros, en este libro). Según destacan los críticos del PRONAF, los créditos han sido dirigidos a los agricultores familiares más ricos, con mayor solvencia (quienes se benefician del 80 por ciento de los préstamos) y promueven su inserción en cultivos dominados por el agronegocio como la soja o la caña de azúcar (Silveira et al.,

2016). En Bolivia, las actividades de la empresa estatal encargada de apoyar la producción de alimentos, EMAPA, pareciera seguir la misma lógica que PRONAF en Brasil, ya que concentró la mayor parte de su presupuesto de 148 millones de dólares en créditos y apoyos para los agricultores familiares productores de soja en la región de Santa Cruz (Webber, en este libro). Sin embargo, ningún otro país, ni siquiera la Argentina, se asemeja a Brasil en cuanto los montos que se distribuyeron a los agricultores familiares.

Argentina también había implementado este tipo de políticas mucho antes de que Kirchner llegara a la presidencia y fueron parte de un programa denominado Programa Social Agropecuario (PSA). Kirchner no cambió significativamente el programa, pero transfirió su control de la institución estatal que coordinaba ese programa a un movimiento campesino en 2007. Sin embargo, la necesidad de Kirchner de reforzar la alianza política con los gobernadores de ciertas provincias del interior lo llevó a subordinar el programa a las autoridades provinciales, varias de los cuales han estado históricamente en conflicto con los movimientos campesinos (Lapeña, en este libro). En Uruguay, el gobierno del Frente Amplio implementó políticas similares a las adoptadas por Brasil, pero estas representaron una parte mucho más modesta del presupuesto (Peñeiro y Cardeillac, en este libro). El gobierno de Correa en Ecuador también adoptó ciertas medidas para apoyar la agricultura campesina y familiar, tal como la creación y promoción de actividades alternativas de pequeña escala de generación de ingresos. El Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS) fue creado para supervisar estos proyectos, y se le asignó un presupuesto de 9,5 millones de dólares. Sin embargo, y al igual que en Brasil, este monto no es de compararse con un presupuesto de más 1,5 mil millones de dólares asignados a varios proyectos para, en teoría, transformar la matriz productiva. A pesar de ello, el gobierno ecuatoriano destinó 60 millones de dólares en préstamos a pequeños y medianos agricultores para mejorar la calidad de sus árboles de cacao (Clark, en este libro).

El segundo tipo de políticas de apoyo intentó vincular a pequeños productores con cadenas productivas controladas por el agronegocio. Sería difícil argumentar que este tipo de políticas se inscriben remotamente dentro de una agenda de la soberanía alimentaria. El Banco Mundial ha estado promoviendo este tipo de intervención estatal desde, por lo menos, la publicación de su Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008, *Agricultura para el Desarrollo*⁶. Vale resaltar que ningún

6 Para análisis críticos del informe sobre el desarrollo 2008 del Banco Mundial *Agricultura para el Desarrollo*, véase los diversos artículos del simposio publicados en el *Journal of Agrarian Change*, Vol. 9, N° 2, 2009.

gobierno de izquierda intentó diseñar políticas que habrían conducido al crecimiento, o el mejoramiento, de lo que se podría considerar mercados favorables a los campesinos o pequeños agricultores, por ejemplo, el comercio justo, las ferias campesinas, los mercados de productores locales o especializados. En los casos donde sí se crearon y promovieron ferias campesinas o mercados de productores locales, como en Ecuador, tuvieron tendencia a ser marginales, no se inscribieron dentro de una política agrícola general, y menos de una política agrícola que encarara el dominio del agronegocio (Clark, en este libro). El gobierno del PT en Brasil, intentó este tipo de política con el sector del biodiesel a través de su Programa Nacional de Producción y Uso de Biodiesel (PNPB). Pero críticos de este programa argumentan que este no les dio los medios a los pequeños agricultores para que crearan colectivamente su propia infraestructura de producción, sino que simplemente los subordinó a las grandes empresas agroindustriales que operan en el sector (Mançano Fernandes et al., 2010: 808).

El tercer tipo de política de apoyo a los pequeños productores involucró mayor regulación del mercado por parte del Estado, pero también la creación de mercados protegidos y restringidos para los productores familiares. Este tipo de políticas se dio en solo tres gobiernos de izquierda: Brasil, Ecuador y Venezuela. Hasta donde sabemos, Ecuador y Venezuela, que son los mayores productores de petróleo de la región, fueron los únicos países en establecer precios mínimos garantizados (precio de sustentación) para algunos cultivos comerciales. Estos se aplicaron a un cierto cultivo, independientemente del tamaño de la unidad productiva, a pesar de ser presentados como una forma de apoyo a los productores más pobres. El caso de Venezuela es un caso extremo de capitalismo rentista que al distorsionar todos los sectores, incluyendo los esfuerzos para transformar la agricultura, lo hace un caso muy peculiar que es difícil de utilizar como referente (Purcell, en este libro). Por su parte, Ecuador estableció precios mínimos garantizados para ocho cultivos. Sin embargo, no está claro qué tipos de productores se beneficiaron más de esta política de precios mínimos. Es probable que los productores agrícolas de mediana y gran escala se hayan beneficiado más de este tipo de políticas, ya que tienden a beneficiarse de economías de escala y generalmente suministran la mayoría de los cultivos con precio piso. El caso de Brasil, bajo los gobiernos del PT, se destaca por sus programas de compras públicas a través de los cuales el gobierno federal le exigió a los municipios de comprar alimentos de los productores familiares (Nehring y McKay, 2013). Desde el 2009, el gobierno federal exige que los municipios compren el equivalente del 30 por ciento de los alimentos para la elaboración de comidas escolares de los productores familiares de

su localidad. Sin embargo, la gran mayoría de los municipios (60 por ciento) aún no ha alcanzado dicho 30 por ciento (Schneider et al., 2016). El programa de mayor importancia fue el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), con un presupuesto de 3,8 mil millones de reales (1,15 mil millones de dólares) en 2014, de los cuales 1,14 mil millones de reales (340 millones de dólares) fueron dedicados a la compra directa de productos de la agricultura familiar. El Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) también promueve la compra de alimentos de pequeños agricultores por instituciones estatales, tales como escuelas públicas, los programas de ayuda alimentaria, los bancos de alimentos, las cocinas comunitarias, las asociaciones caritativas y los centros comunitarios. Los alimentos son comprados por estas instituciones a precios justos, basados en el promedio del mercado regional, y donados a sectores de la población que sufren de mayor inseguridad alimentaria.

El cuarto tipo de políticas de apoyo a los pequeños productores consistió en la institucionalización de la categoría de agricultor familiar y la formalización, creación o aumento de fondos para las instituciones estatales responsables de este sector. De hecho, con la excepción de Brasil, donde tal entidad ya existía, casi todos los gobiernos de izquierda tuvieron que crear una institución estatal para atender los intereses de los pequeños productores. En Bolivia, Morales creó el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, y la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA); en Ecuador, Correa creó el Ministerio de Economía Social y Solidaria (aunque no solo atiende a los productores campesinos); en Argentina, Kirchner creó la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar; en Venezuela, Chávez creó todo un conjunto de instituciones para reemplazar a las empresas privadas (Purcell en este libro); mientras que en Uruguay el Frente Amplio creó la Dirección General de Desarrollo Rural dentro del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Esta es una de las medidas comunes a los gobiernos de izquierda y es significativo que tales instituciones no hayan existido antes. La creación de estas instituciones es, ciertamente, una de las maneras en que los gobiernos de izquierda intentaron reconocer oficialmente la importancia de la agricultura familiar para poder asignar fondos y recursos administrativos directamente a la pequeña agricultura. Dichas instituciones también representaron un espacio, dentro del aparato estatal, donde las organizaciones campesinas y los intelectuales aliados a su causa tuvieron más influencia, aunque algunas de ellas no fueron mucho más que una pantalla. Cualquiera que sea el caso, cabe notar que una de las primeras medidas tomadas por Michel Temer, que reemplazó a Dilma Rousseff tras su destitución, fue de abolir el Ministerio de

Desarrollo Agrario (MDA), responsable de la reforma agraria y de la agricultura familiar.

¿INMISCUIRSE EN LOS MERCADOS LABORALES RURALES?

Debido a que los movimientos campesinos, y no los sindicatos rurales, han estado al frente de la resistencia al neoliberalismo durante las últimas dos décadas, académicos y activistas han prestado menos atención a las cuestiones laborales rurales que a los conflictos en torno a la tierra. Sin embargo, las transformaciones en el mundo del trabajo rural han sido extraordinarias. Ha habido un cambio importante en el mercado laboral rural, marcado por un movimiento de empleos relativamente permanentes hacia empleos cada vez más temporales y precarios, así como un movimiento hacia una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo asalariado rural, aunque en condiciones muy precarias (Deere, 2005). Campesinos se han visto obligados cada vez más a encontrar empleos fuera de sus parcelas, principalmente como trabajadores asalariados en actividades agrícolas, pero también cada vez más en trabajos no agrícolas. Los procesos de pluriactividad, proletarización, flexibilización y feminización del trabajo rural se han intensificado con la transición a las exportaciones agrícolas no tradicionales, estimuladas por la globalización neoliberal, así como en los sectores de la soja, palma africana, horticultura, floricultura y producción de frutas. El uso de contratistas de mano de obra por las empresas agrícolas se ha vuelto más común. Las empresas agrícolas utilizan estos contratistas para aprovecharse de la vulnerabilidad de los trabajadores asalariados que compiten por los escasos empleos para, a menudo, no cumplir con las normas laborales, exigiendo largas horas de trabajo o intensificando el trabajo a través del pago por resultados. La mayoría de los autores de este libro han destacado la pérdida de empleos que ha acompañado la expansión del agronegocio y la mecanización de la agricultura. Así, los trabajadores rurales tienden cada vez más a emigrar dentro de su territorio nacional, y más allá de sus fronteras, para encontrar trabajo y, a través de sus remesas, ayudar a sostener a sus familias (Kay, 2017a).

En América Latina, los sindicatos rurales siguen siendo muy débiles o inexistentes y de manera general las condiciones de trabajo, así como los salarios, siguen sin estar reglamentados. Por lo tanto, es importante para los trabajadores rurales asalariados que el Estado intervenga para limitar los abusos. Este es un área en la que los gobiernos de izquierda se distinguen de sus homólogos de derecha. Muchos gobiernos de izquierda adoptaron medidas para aumentar el salario mínimo, reglamentar el mercado de trabajo rural y proporcionar a trabajadores un mayor acceso a pensiones de jubilación. En Ecuador, bajo

el gobierno de Correa, el salario mínimo se duplicó y se criminalizó la subcontratación de la mano de obra que permitía a los empleadores evitar cumplir con sus obligaciones legales hacia los trabajadores. Sin embargo, el problema en Ecuador, así como para otros gobiernos de izquierda ha sido el de aplicar la ley y sancionar a los culpables. El Frente Amplio en Uruguay fue muy activo en la ampliación de la mayoría de los derechos sociales y laborales a los trabajadores rurales como la negociación colectiva, la jornada laboral de ocho horas y las pausas de trabajo, derechos que los trabajadores urbanos ya habían adquirido durante muchos años. Además, duplicó el salario mínimo y creó una unidad especial para el trabajo rural dentro del Ministerio del Trabajo. En Brasil, entre 2003 y 2010, el salario mínimo aumentó un 81 por ciento incluso después de que se tome en cuenta la inflación (Sauer y Mészáros, en este libro) y los niveles de formalización laboral en la agricultura pasó de 33 por ciento en 2004 a 50 por ciento en 2013 (Silveira et al., 2016: 4). Sin embargo, estas medidas, aunque importantes, no han permitido que los trabajadores rurales recuperen parte de su capacidad de movilización y representación. En ninguna parte, con la excepción de Uruguay, los sindicatos fueron empoderados por reformas legales que habrían podido facilitar y hecho más eficaz la sindicalización y la negociación colectiva.

LAS CONTRADICCIONES Y LIMITACIONES DEL NEODESARROLLISMO

Para explicar las diferentes políticas agrarias tenemos que distinguir entre los factores que resultan de la coyuntura de los años dos mil de los otros que derivan de los cambios históricos de más largo plazo, y los procesos específicos de la formación de clase y del Estado que se han dado por toda América Latina. Esta sección se enfoca en la primera categoría de factores y la siguiente sección abordará la segunda.

EL "BOOM DE LOS COMMODITIES", LAS POLÍTICAS PROGRESISTAS Y LA MOVILIZACIÓN SOCIAL

Si bien el período de las intensas movilizaciones rurales de la década de los noventa —en particular en Brasil, Bolivia y Ecuador— coincide con una crisis económica marcada por altos niveles de desempleo y crecientes desigualdades, está claro que el relativo éxito económico y social de los gobiernos de izquierda se explica por el reciente y largo “boom de los commodities”, en gran medida impulsado por la demanda China (Jenkins, 2011). Esta coyuntura llevó dichos gobiernos a caer en la tentación de lo se podría caracterizar como “neo-extractivismo progresista”, o lo que preferimos llamar “rentismo social” (es decir, el permitir que la producción extractivista continúe pros-

perando mientras se usan los ingresos fiscales que esta genera para financiar programas sociales). En muchos países de América Latina, el boom de la demanda mundial por materias primas aumentó los niveles de empleo, disminuyó la pobreza significativamente y la redujo marginalmente la desigualdad (CEPAL, 2016: 50). La pobreza rural disminuyó más rápidamente en aquellos países que desarrollaron diferentes tipos de programas de transferencias monetarias condicionadas para los pobres, los cuales fueron principalmente significativos en países con gobiernos de izquierda (aunque no exclusivamente). El programa brasileño *Fome Zero* (Hambre Zero, que más tarde fue sustituido por *Brasil Sem Miséria*) fue particularmente innovador y fue emulado por varios otros países de la región. Por lo tanto, entre 2000 y 2012, la incidencia de la pobreza rural disminuyó en Ecuador (en un 49 por ciento), seguido por Brasil (en un 44 por ciento), Bolivia (en un 34 por ciento), Paraguay (en un 31 por ciento) y Nicaragua (en un 15 por ciento)⁷. Sin embargo la pobreza rural sigue variando mucho entre estos países, oscilando en 2012 entre 65 por ciento en Nicaragua y 31 por ciento en Brasil, pero en Uruguay esa cifra representó solo 2 por ciento (CEPAL, FAO e IICA, 2015: 2008).

Aunque es difícil establecer una correlación inequívoca, la movilización social atrajo a menos personas durante este largo periodo de auge de la demanda por las materias primas, y eso a pesar de que se dieron numerosos conflictos entre las comunidades campesinas e indígenas y las industrias extractivas y el agronegocio. El carácter hegemónico del éxito del boom de las exportaciones primarias, ya sea del petróleo, gas, minería o agricultura, ciertamente hizo más difícil que los grupos opositores al extractivismo hicieran oír su voz. La consolidación del agronegocio, debido a esta favorable coyuntura y su forma de interrelacionarse con los intereses de las diferentes clases agrarias, incluyendo algunos agricultores familiares capitalistas de pequeña escala, separó los sectores más ricos del campesinado de los campesinos pobres o trabajadores rurales sin tierra. Si la crisis de los años noventa creó un terreno fértil para la unidad entre las clases rurales subalternas, el boom económico de mediados de los años dos mil modificó ese terreno y varios sectores del campesinado, especialmente campesinos con suficiente tierra y algo de ahorro pero también trabajadores rurales sindicalizados, reconocieron la importancia de

7 No hay datos confiables disponibles para Argentina y Venezuela. Además, no todos los países proporcionan las mismas definiciones y mediciones de la pobreza, y por tanto se realizan en algunos casos ajustes a los datos oficiales por parte de las instituciones que tratan de presentar los datos de pobreza para todos los países de la región de tal modo que sean comparables.

un agronegocio dinámico. Para estos sectores, la lucha por la tierra o la reforma agraria, para no mencionar una transformación radical del modelo agrícola, ya no era una prioridad en los países donde había sido central durante los años noventa, como en Brasil, Bolivia y en Ecuador. Como hemos visto en la sección en la que se describen las políticas de los gobiernos de izquierda, varias políticas que apoyaban a campesinos y agricultores familiares eran políticas que en realidad apoyaban a los campesinos medios y más ricos. Las políticas agrarias de los gobiernos de izquierda que apoyaban a la agricultura familiar en cierto sentido acabaron reforzando la diferenciación social entre el campesinado, mientras que las políticas de lucha contra la pobreza mejoraron los ingresos de los sectores más pobres, al menos temporalmente, pero sin potenciar sus actividades productivas para lograr solucionar el problema de la pobreza de manera más sostenible.

El caso de Brasil es un ejemplo perfecto de esta situación. Desde los años noventa hasta los primeros años del gobierno de Lula (2003-2004), la fuerza interna y la vitalidad del MST dependieron de su capacidad de sostener la alianza que existía entre los campesinos pobres, los trabajadores rurales sin tierra y los productores familiares capitalistas debilitados por la reestructuración neoliberal. De manera similar, su proyección política nacional se basó en reproducir esta alianza intra-clase con las otras organizaciones del campo como el Movimiento de Pequeños Agricultores (MPA) y los sindicatos rurales de la Confederación Nacional de Trabajadores Agrícolas (CONTAG). Sin embargo, el MST nunca llegó a ser una fuerza hegemónica dentro de los movimientos sociales rurales, porque los sindicatos rurales ya estaban adoptando posiciones más conciliatorias y evitando las huelgas hacia finales de los 1990. Pero a través de estas alianzas no siempre sin tensiones, la reforma agraria, las políticas de apoyo a la agricultura familiar y el mejoramiento de las condiciones laborales se convirtieron en demandas que compartían todos los movimientos rurales en sus luchas ante el Estado y contra el agronegocio (Vergara-Camus, 2014: 232-241). Por ende, el "boom de los commodities", especialmente la expansión de la soja en Argentina (Lapegna, 2015), Brasil y Bolivia (y la caña de azúcar en Brasil hasta el 2013), creó un nuevo contexto para una convergencia contradictoria de intereses entre los pequeños agricultores, los trabajadores rurales sindicalizados y el agronegocio en muchas partes de América Latina.

Los casos de Ecuador y de Bolivia también ilustran la importancia de esta nueva coyuntura, la cual convirtió cualquiera forma de resistencia en contra del agronegocio y el extractivismo en un objetivo menos importantes que en el pasado para ciertos sectores del campesinado. El caso de Bolivia es el que más se le parece al de Bra-

sil, ya que un sector del campesinado indígena pobre parece haberse transformado, a través de procesos internos de diferenciación social, en una fracción de pequeños agricultores capitalistas ligada al sector productivo de la soja. Por lo tanto, importantes sectores del campesinado medio indígena, tradicionalmente simpatizantes del MAS, asumieron posiciones menos favorables a una reforma agraria radical que en el pasado (Webber, en este libro). En Ecuador la situación parece menos clara, ya que el agronegocio no tiene la misma importancia que en Brasil o en Bolivia, y la soja tampoco es el cultivo de predilección para la expansión del agronegocio. Sin embargo, la movilización del campesinado indígena en favor de la reforma agraria ha sido extremadamente difícil y modesta considerando los altos niveles de concentración de la tierra en el país, así como la reticencia de Correa de implementar cualquier proceso significativo de redistribución de tierra (Goodwin, 2017). Henderson (2018) explica la falta de capacidad de movilización de organizaciones campesinas como FENOCIN y CONAIE en favor de la reforma agraria por el hecho que, por una parte, sus miembros tienden a tener tierra y suelen estar más interesados en apoyos del gobierno para la producción agrícola o, por otra parte, porque la cuestión de la tierra suele afectar más específicamente a los campesinos andinos que a los costeños. Además, los sindicatos rurales en Ecuador representan a los trabajadores rurales proletarizados, que históricamente han estado fragmentados y se han centrado en luchar por mejores condiciones de trabajo, además de no tener vínculos muy fuertes con los movimientos campesinos. Esto hizo muy difícil el desarrollo de una agenda común entre los diversos movimientos rurales.

La crisis de “legitimidad”, o la crisis “orgánica” del neoliberalismo, combinada con la relativa debilidad de la izquierda radical, son otros de los factores relacionados con la coyuntura de principios del siglo XXI en América Latina, que pueden explicar la dirección que tomaron las políticas de los gobiernos de izquierda. Cuatro autores en este libro (Ezquerro-Cañete y Fogel; Lapegna; Webber) se refieren a las ideas de Antonio Gramsci sobre el cambio social y los momentos de crisis económica. Lapegna y Webber usan el concepto de “revolución pasiva” de Gramsci, que este último desarrolló para describir la forma en que varios países europeos adoptaron instituciones burguesas facilitando el desarrollo capitalista sin tener que pasar por una revolución, como lo hicieron los franceses en 1789 (Gramsci, 1971: 114-120). En términos generales, el concepto se refiere a la situación contradictoria en la que un régimen incorpora algunos elementos ideológicos (así como intelectuales orgánicos) de las fuerzas revolucionarias para responder a los desafíos y nuevas exigencias del sistema capitalista, sin tener que transformar radicalmente las relaciones de clase que sostienen el

sistema de dominación. De hecho, varios autores resaltan la naturaleza contradictoria de los gobiernos de izquierda en Bolivia, Argentina, Ecuador y Brasil. Ellos argumentan que aquellos gobiernos lograron producir una “revolución pasiva” puesto que fueron capaces de incorporar ideas progresistas —como la del “buen vivir” o de “soberanía alimentaria”— a su discurso anti-imperialista, así como de invitar a algunos dirigentes del movimiento social a integrarse al aparato del Estado, sin tener que modificar los pilares del modelo neoliberal. Estos análisis apuntan a un proceso muy real, pero el uso del concepto de “revolución pasiva” tiene sus limitaciones puesto que de cierta manera se asemeja más a un diagnóstico. El concepto es más útil cuando se busca describir los síntomas de un fenómeno, que cuando se busca explicar las causas de cómo, y por qué, un proceso social toma esta forma. Consideramos que la correlación de fuerzas entre las diferentes clases sociales, la naturaleza del liderazgo político de las diferentes clases y las formas sociales adoptadas por las organizaciones de clase nos permiten explicar por qué un proceso social y político desemboca en una revolución pasiva. En su escrito *El 18 Brumario*, Marx (1963) se refiere a la llegada de un “Bonaparte”, es decir un salvador político oportunista que puede hacerse del poder cuando una sociedad se enfrenta a una situación en la que ninguna clase tiene la capacidad política de imponer su dominación. Del mismo modo, Gramsci relata una situación de “crisis orgánica” cuando ninguna clase es capaz de volverse hegemónica, desde la cual emerge un “César” que desempeña el mismo papel que el “Bonaparte” de Marx (Ezquerro-Cañete y Fogel, en este libro). Estos conceptos pueden proporcionar una clave para entender porque estos gobiernos de izquierda no produjeron cambios más radicales con respecto a las políticas agrarias.

América Latina es la región en la que se implementaron políticas neoliberales desde finales de los años setenta y principios de los ochenta. Es también una de las primeras regiones en la que la crisis económica que desencadenó la reestructuración neoliberal, independientemente de las tasas de recuperación del crecimiento económico en algunos países, se convirtió a principios de los años noventa en una crisis de legitimidad. Este fue el caso en la mayoría de los países del continente, pero sobre todo en Venezuela, Bolivia, Ecuador, México, Perú y Brasil. Podemos identificar dos tendencias o vías de resolución de esta crisis de legitimidad: una de derecha con la emergencia de populistas neoliberales, y la otra de izquierda con la llegada al poder de populistas neo-desarrollistas. En el primer caso, llegan al poder políticos que surgen del mundo empresarial, y que se presentan como los salvadores de los pobres: Carlos Menem (1989) en Argentina, Alberto Fujimori (1990) en Perú, Fernando Collor de Mello (1990) en Brasil y

Vicente Fox (2000) en México. Al proponer resolver la crisis económica mediante la radicalización de las reformas neoliberales, estos líderes fracasaron en su mayor parte, ya que las políticas implementadas por sus gobiernos simplemente exacerbaban las contradicciones del neoliberalismo.

Dentro de la segunda tendencia o vía de resolución, líderes neo-desarrollistas emergen a partir de los años dos mil y buscan resolver la crisis de legitimidad del neoliberalismo después de una serie de debates o choques financieros, como los ocurridos en los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela. Desde un enfoque de clase, se puede decir que el bloque dominante pasa por un proceso de reacomodo, durante el cual se fractura la alianza entre las clases gobernantes y se cuestiona *temporalmente* el papel de la burguesía financiera, en especial, como clase dirigente. Esto parece ser el caso en Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela. En el caso de Brasil, el capital financiero no se desacredita del todo, sino que acepta dar cabida a otros sectores de las clases dominantes (Morais y Saad-Filho, 2005, 2011), a los cuales se les permite ocupar algunos espacios dentro del aparato de Estado.

En paralelo, desde los años noventa en el contexto de la incipiente transición hacia la democracia liberal algunos sectores de las clases subalternas (indígenas, campesinos y desempleados) lograron movilizar y organizar protestas de masas, pero a menudo sin el apoyo de las clases trabajadoras urbanas. Los movimientos campesinos indígenas de Bolivia se aprovecharon hábilmente de los espacios abiertos por el multiculturalismo neoliberal, que mediante la descentralización aceptaba que las comunidades y organizaciones indígenas administraran algunas políticas sociales, siempre y cuando no pusieran en cuestión los principios fundamentales del neoliberalismo⁸. Los líderes de los movimientos indígenas del Ecuador en particular sacaron provecho de la devolución de programas de educación para reforzar la presencia territorial de sus organizaciones. Algunos hasta se habrían beneficiaron de la entrada de fondos de la cooperación internacional dirigida a las comunidades indígenas⁹. Con todo, en los noventa, los

8 Para el concepto de multiculturalismo neoliberal véase Hale (2005). Para los conceptos de “indio permitido” e “indio alzado” inspirados por la obra de Silvia Rivera Cusicanqui, véase Hale y Millamán (2004). Para un resumen de los efectos del multiculturalismo neoliberal sobre el movimiento campesino indígena en Ecuador desde su emergencia en los 1990 hasta su transformación en el discurso de Estado del Buen Vivir bajo el gobierno de Correa, véase Víctor Bretón Solo de Zaldívar (2013).

9 El libro de Javier Martínez Sastre (2015) examina las estrategias político-económicas de dos familias indígenas amazónicas, los Viteri-Gualinga y los Villamil, a través de su participación en el movimiento indígena, el mundo de la cooperación internacional

movimientos campesinos e indígenas se enfrentaban a menudo a la represión del Estado o de las clases dominantes. Ello los llevó a tener que constantemente demostrar su capacidad de movilización y para sostenerla a desarrollar mecanismos que promovían la participación activa y la politización de sus bases. No es casualidad que muchos movimientos campesinos, y no únicamente los movimientos indígenas, adoptaron prácticas participativas de toma de decisión que implicaban discusiones prolongadas en asambleas sucesivas que facilitaron el diálogo constante entre bases y liderazgo, así como la rotación de líderes y la formación de nuevos cuadros surgidos de la bases. Los roles tradicionales de género también fueron cuestionados mediante la mayor participación de la mujeres, a veces mediante sus organizaciones autónomas. Por supuesto, estas formas democráticas coexistían con formas más jerárquicas de liderazgo en un difícil equilibrio que dependía de los diferentes momentos y requerimientos de la luchas, así como de las ambiciones personales de los diferentes líderes. Dentro de esta estrategia de movilización, la relación con los partidos políticos siempre fue encarada de manera pragmática y tomó una variedad de formas (desde la alianza como en el caso del MST y del PT hasta la creación de un partido propio en el caso de los cocaleros con el MAS o de la CONAIE con el Pachakutic). Pero por lo general el partido debía servir los objetivos del movimiento. La participación en las elecciones generó todo tipo de tensiones internas, incluyendo escisiones y conflictos entre líderes, pero estas parecían mantenerse bajo control cuando la pelea electoral era al nivel municipal o regional. Fue cuando el campo de batalla pasó al nivel nacional que las rupturas y los conflictos se volvieron más agudos, y hasta a veces fatales para la unidad del movimiento, como la decisión de participar en el gobierno de Lucio Gutiérrez en el 2003 lo fue para la CONAIE/Pachakutic.

Donde los pueblos indígenas se encontraban a la cabeza del movimiento social como en Bolivia y Ecuador, a estas tensiones se agregaban importantes tensiones entre los pueblos indígenas de los Andes y los de las tierras bajas o de la Amazonia, y ello no solamente debido a su diferenciada integración al mercado. Algunas de estas tensiones tenían que ver con lo que se entendía por autonomía indígena y los asuntos que se pretendía negociar con el Estado tales como control territorial y administrativo efectivo, acceso a compensaciones por actividades extractivas, etc. Por ende, una de la mayor dificultad en esta frágil alianza entre diferentes fracciones del campesinado y diferentes pueblos indígenas fue en torno a cómo mantener la unidad de las

y el Banco Mundial, así como dentro del aparato de Estado durante el régimen de Correa. Y para la región andina del Ecuador; ver Bretón Solo de Zaldívar (2015).

clases subalternas rurales cuando las diferentes clases, fracciones de clases y pueblos indígenas se encontraban inmiscuidos o exigiendo diferentes políticas de Estado, que iban de las negociaciones sobre una nueva reforma agraria y los apoyos para los pequeños agricultores hasta las negociaciones sobre derechos territoriales para los pueblos indígenas, entre los cuales algunos se enfrentaban directamente a las industrias extractivas y otros no.

A pesar de ello, los movimientos campesinos en Bolivia, Ecuador y Brasil, lograron imponerse con mayor fuerza en los años noventa y así extraer importantes concesiones de los gobiernos neoliberales. Pero estos ya estaban en declive antes del ascenso de las fuerzas de izquierda al poder en Ecuador (Clark, en este libro), Bolivia (Webber, 2011) y Brasil (Vergara-Camus, 2014: 232-256). En los casos donde los movimientos campesinos crearon o lograron participar desde un partido político, como en Bolivia, Brasil, Ecuador y Nicaragua, y tenían un cierto capital político, ello no se tradujo en un programa político claramente definido de reformas, políticas públicas y medidas específicas. En comparación con los años noventa, los movimientos campesinos e indígenas de finales de los años dos mil tuvieron una limitada capacidad de movilización y permanecieron débiles en su organización política, incluso en los casos con una fuerte trayectoria de movilización social. Además, y con el pasar de los años, la ideología de los partidos políticos que apoyaban estos movimientos se desplazó cada vez más al centro. Esto fue el caso con el PT en Brasil, el Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia, el Frente Amplio en Uruguay y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua. Por lo tanto, la coyuntura en la que emergen muchos gobiernos de izquierda parece ser aquella en la que las fuerzas de clase se equilibran entre sí y ninguna clase surge claramente como una “clase dirigente”.

Sin embargo, en sus notas sobre el Príncipe Moderno, Gramsci hace referencia a casos como estos que se acercan más a “crisis coyunturales” (u ocasionales) y los distingue de las “crisis orgánicas”. La primera tipología se refiere a una crisis en la que los líderes políticos son el blanco de las ataques, mientras que en el segundo tipo de crisis se cuestiona el modelo de dominación en su totalidad (Gramsci, 1971: 177-178). Por lo tanto, los casos mencionados no fueron casos de crisis hegemónica del neoliberalismo, ni siquiera en países como Argentina, Bolivia y Ecuador donde el descrédito del neoliberalismo fue probablemente el más profundo. Sin embargo, siguiendo el análisis de Marx en *El 18 Brumario*, la coyuntura política en América Latina era óptima para la aparición de un “Bonaparte”. En el contexto de los años dos mil, Rafael Correa en Ecuador y Néstor Kirchner en Argentina, en particular, representan casos perfectos de bonapartismo. Estos líderes llegan al

poder en una situación de crisis y aprovechan para establecer alianzas estratégicas con movimientos sociales, antes de debilitarlos fatalmente a través de una sutil combinación de represión, cooptación y *transformismo*¹⁰. El caso de Kirchner es peculiar porque consiguió aliarse con grupos contradictorios e incluso antagónicos y que solo el populismo argentino lograr agrupar: los Piqueteros, sectores populares urbanos pobres, movimientos campesinos e indígenas del interior, con gobernadores provinciales autoritarios y pro-agronegocio. En los casos donde los movimientos populares habían mantenido un cierto control sobre los partidos políticos, como en Bolivia y Brasil, los presidentes mantuvieron un poder considerable sobre los movimientos sociales.

Por lo tanto, si varios líderes de izquierda tuvieron que aliarse a sectores conservadores de derecha para llegar al poder se debió principalmente a que ninguna fuerza política emergió como clase dirigente frente a dicha “crisis coyuntural” y no “orgánica”. Analistas tienden a olvidar que el candidato a la vicepresidencia de Lula da Silva fue José Alencar, del Partido Liberal de Brasil. Cuando Dilma Rousseff fue nombrada como la candidata del PT, esta alianza tuvo que ser renegociada con otra fuerza de derecha y eligió como vicepresidente a Michel Temer, del Partido del Movimiento Democrático Brasileiro (PMDB) que había apoyado la dictadura militar. Posteriormente, el mismo Temer estaría a cargo de dirigir el proceso de destitución contra Rousseff y se convertiría en el siguiente presidente. A menudo se olvida que Cristina Fernández de Kirchner también tuvo un vicepresidente de derecha: Julio Cobos de la Unión Cívica Radical. Cobos también jugó un papel crítico contra Fernández de Kirchner con su voto decisivo en el Senado para derribar la moción para aumentar el impuesto a la exportación de soja en 2007. En Paraguay, Fernando Lugo fue probablemente el político de izquierda que llegó al poder con el menor margen de maniobra. Lugo tuvo que aliarse con el partido de centro-derecha, el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), que controlaba ambas cámaras del Parlamento, además de estar el mismo en minoría en su propia coalición de gobierno.

Por lo tanto, las opciones de políticas que podían implementar los gobiernos de izquierda fueron muy a menudo restringidas desde adentro de sus propias coaliciones políticas. En ninguna parte aquello fue más evidente que en Brasil, donde el PT aceptó ceder el control del

10 *Transformismo* es un concepto que Gramsci (1971: 58-59) usa para referirse a la incorporación de líderes y partidos de oposición de izquierda en organizaciones o gobiernos de derecha, o cuando los líderes cambian de un partido a otro sin ninguna coherencia ideológica.

Ministerio de Agricultura al agronegocio (Sauer y Mészáros, en este libro), mientras relegaba activistas campesinos o intelectuales cercanos a ellos al pequeño Ministerio de Desarrollo Agrario. Así, a pesar de haber perdido la presidencia, las fuerzas de derecha no perdieron su acceso al Estado. En muchos casos, mantuvieron una fuerte presencia en el parlamento, la burocracia y el poder judicial, así como en varias regiones de estos países. Además, el imperativo extractivo de los gobiernos de izquierda aseguró que las puertas del palacio presidencial nunca fueran cerradas para ellas.

Sin embargo, las fuerzas de derecha no solo se impusieron desde dentro de los gobiernos, sino que también se reorganizaron rápidamente para enfrentarlos desde afuera cuando fuera necesario. En Venezuela, Brasil, Bolivia y Paraguay, las clases terratenientes reaccionaron con vehemencia ante la amenaza, o la mera posibilidad, de una reforma agraria redistributiva en los primeros años de los gobiernos de izquierda. En Venezuela, a principios de los años dos mil, la oposición llevó a cabo su fracasado golpe de Estado y boicot económico, y presentó la reforma agraria como un ataque a la propiedad privada en general. En Brasil, el año 2003 estuvo marcado por la reemergencia de manifestaciones públicas de la Unión Democrática Ruralista (UDR), organización que defiende a los grandes terratenientes, para oponerse al aumento de ocupaciones de tierras por campesinos sin tierra y trabajadores rurales. A lo largo de los gobiernos del PT, los grandes terratenientes y el agronegocio también continuaron movilizándose en el parlamento desde su “bancada ruralista”, un grupo de presión de alrededor de 200 parlamentarios, creando consultas y comisiones para investigar y criminalizar las actividades de los movimientos campesinos (Sauer y Mészáros, en este libro; Carter, 2015). Por su parte y casi desde un inicio, el gobierno de Evo Morales en Bolivia tuvo que enfrentarse a un movimiento secesionista en los departamentos de la Media Luna, donde la élite terrateniente se enfrentó a los movimientos indígenas y campesinos aliados con Morales (Webber, en este libro). En cambio, terratenientes de Paraguay consideraron necesario derribar al presidente electo Fernando Lugo, a quien consideraban una amenaza para sus intereses al no haber actuado de manera decisiva contra la ocupación de tierra y por haber presentado una moción para introducir un impuesto de exportación de cereales de apenas un seis por ciento (Ezquerro-Cañete y Fogel, en este libro).

DE LA AUTONOMÍA AL CLIENTELISMO, DEL ANTI-NEOLIBERALISMO AL NEODESARROLLISMO

Como se demostró anteriormente, muchas de las medidas y políticas implementadas por estos gobiernos tuvieron efectos positivos, aunque

limitados, para los campesinos y los agricultores familiares. Sin embargo, los movimientos campesinos no fueron capaces de presionar con éxito a los gobiernos de izquierda para que tomaran medidas más radicales. La debilidad de estos movimientos se vio incrementada por el origen corporativista, o por las tendencias clientelistas, dominantes en los movimientos sociales latinoamericanos. En Brasil, estas características ya estaban bien establecidas cuando Lula llegó a la presidencia: los grandes sindicatos, incluyendo la CONTAG y la CUT-Rural, prefirieron participar en los diferentes tipos de consejos consultivos neo-corporativistas en lugar de movilizar a sus miembros para presionar al Estado. Se puede decir que tanto Correa, Lula, Chávez como Morales fomentaron vínculos clientelistas con la mayoría de las organizaciones sociales, al mismo tiempo que intentaban cooptar a sus líderes. Por su parte, los movimientos campesinos e indígenas, más allá de sus demandas por autonomía, continuaron enfocando sus estrategias en torno al Estado y su diferente grado de aceptación del extractivismo les impidió recrear la unidad de los años noventa. Una vez que estos gobiernos ofrecieron posiciones dentro del Estado a sus dirigentes —a cambio de una limitada participación dentro del proceso político o de elaboración de políticas públicas— mucho de estos movimientos perdieron su capacidad de movilizar sus bases y acabaron a la merced de programas estatales sobre los cuales tuvieron muy poca incidencia. Además, no tenían sus propios modelos de desarrollo autónomo. Fue como si los movimientos esperaban a que el Estado produjera los resultados prometidos y, de no hacerlo, tendrían la capacidad de presionarlo, lo cual no fue el caso. Es más, los movimientos que optaron por enfrentar la agenda extractivista del Estado fueron criminalizados y marginalizados en Bolivia y Ecuador (Bebbington y Bebbington, 2011), así como en Brasil.

En realidad, los partidos políticos de izquierda que llegaron al poder si todavía eran anti-neoliberales en su propaganda, no tenían una alternativa real que ofrecer. Esta es otra razón por la que no podemos hablar de una verdadera crisis de hegemonía del neoliberalismo. Con la excepción quizás de Venezuela donde se intentó algún tipo de agenda socialista de nacionalización, control obrero y democracia participativa además de la soberanía alimentaria, el “buen vivir” y la agroecología, entre otros, no llegaron a cuestionar los pilares de la hegemonía neoliberal. El mercado y el sector privado siguieron siendo privilegiados y la mayoría de las políticas agrarias buscaron acelerar la acumulación de capital para profundizar la integración al mercado. La diferencia notable fue que el Estado asumió un papel más activo en fomentar el crecimiento económico y estimular aun más las exportaciones. También desempeñó un papel clave en la re-

distribución de los recursos frutos de la creciente renta neoextractivista hacia las clases populares. Si bien estos gobiernos no fueron gobiernos estrictamente neoliberales, sus políticas permanecieron firmemente dentro de sus parámetros, transformándolas en lo que preferimos llamar neodesarrollismo.

A diferencia de lo que afirman algunos autores como Grugel y Riggirozzi (2012), estos gobiernos de izquierda no fueron post-neoliberales, si entendemos por ello que buscaban superar (y ser una alternativa) al neoliberalismo (Petras y Veltmeyer, 2017). En nuestra opinión, estos regímenes se caracterizan mejor como neo-desarrollistas. Todos ellos buscaron adoptar una estrategia de desarrollo con el fin de fortalecer el Estado, que se había reducido significativamente durante el período neoliberal, para intervenir más en el mercado, y, en principio, dirigir el proceso de desarrollo mediante una economía más diversificada y una estructura económica tecnológicamente avanzada, así como para fomentar una sociedad socialmente más inclusiva e igualitaria. Algunos gobiernos (re)crearon nuevas empresas estatales, (re)nacionalizaron algunos sectores o revertieron procesos de privatización (Venezuela) o aumentaron sus ingresos, regalías y participación en las industrias extractivas (Bolivia, Ecuador). Pero dichas iniciativas no consiguieron recrear las condiciones vigentes durante la anterior era proteccionista de industrialización por sustitución de importaciones bajo el Estado desarrollista, tal vez con la contradictoria excepción de Venezuela. Uno de los objetivos importantes del neodesarrollismo consistió en elegir el sector y los actores adecuados para luego establecer las condiciones para su éxito en el mercado, bajo la retórica simplista de que es necesario crecer antes de poder redistribuir. En el ámbito de la agricultura, hemos visto que esta visión se ha traducido en el apoyo al agronegocio y la agricultura de exportación, mientras que se desvían parte de los recursos públicos para apoyar a los pequeños productores que tienen la capacidad de integrarse exitosamente en el mercado.

Como ya se ha comentado, si bien estos gobiernos lograron avances significativos en materia de políticas sociales, inclusión social y reducción de la pobreza, no pudieron o no estuvieron la voluntad política de transformar la matriz productiva del país guiándose en el “Buen Vivir” (Ecuador), “Vivir Bien” (Bolivia) o “Socialismo del Siglo XXI” (Venezuela), como algunos políticos de izquierda lo habían propuesto en sus programas de gobierno. La transformación de la estructura productiva de un país requiere el desarrollo de nuevas actividades productivas, en gran parte vinculadas a los sectores industriales y de servicios que generan mayor valor agregado, prometen mayores posibilidades de crecimiento de la productividad y pueden encontrar

un mercado mundial en expansión para sus productos y servicios. El objetivo es diversificar la economía y reducir la dependencia de los productos primarios. En sí, esto no era novedoso ya que había sido propuesto por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) en una serie de publicaciones a finales de los años ochenta y principios de los noventa. Con estas publicaciones, la CEPAL intentó encontrar un espacio de diálogo con el paradigma neoliberal sin abandonar por completo su estructuralismo, por lo que su propuesta de desarrollo fue etiquetada de neo-estructuralista¹¹. De hecho, es sorprendente que los gobiernos de izquierda generalmente no reconocieran que sus ideas de desarrollo estuvieran significativamente influenciadas por el neo-estructuralismo. De cierto modo, el neodesarrollismo viene siendo el producto derivado del neo-estructuralismo aunque haga falta en su propuesta básica la transformación productiva que se basó en la exitosa experiencia de desarrollo de Corea del Sur y Taiwán. Los gobiernos de izquierda en cambio, le apostaron a una política neo-extractivista más fácilmente alcanzable, a la cual agregaron algunos elementos neo-estructuralistas para orientar el mercado¹².

BURGUESÍA COLIGADA, NEOLIBERALISMO, ESTADO RENTISTA

Las reformas neoliberales que se implementan a partir de los años ochenta, y en las que destacan la privatización de la tierra, los incentivos fiscales y créditos al agronegocio, dieron un nuevo impulso a las grandes propiedades agrícolas. En muchos casos, estas reformas contribuyeron a transformar a los “terratenientes tradicionales” en grandes agricultores capitalistas modernos que se insertaron dentro del circuito del capital global. En la mayoría de los casos, el sector social que se creó durante la reforma agraria se estancó y grandes sectores del campesinado no pudieron reproducirse sin los ingresos derivados de empleos temporales o la migración laboral. En la agricultura, el Estado fue reemplazado por el agronegocio nacional y transnacional, por lo que el capital ha extendido su control de la agricultura (por ejemplo, mediante el control de la venta de semillas y otros insumos) y de los mercados de consumo alimentario (por ejemplo, mediante las cadenas de supermercados). La innovación tecnológica y la cer-

11 Para un análisis sobre estructuralismo y neo-estructuralismo véase Leiva (2008) y Kay (2017b).

12 Estos comentarios se aplican en menor medida a Brasil, ya que el país estaba industrialmente más avanzado y el Estado conservó varias de sus características desarrollistas durante la fase neoliberal en comparación con los otros países con gobiernos de izquierda.

tificación de la producción benefician a la producción capitalista de gran escala ya que requieren de una significativa inversión de capital y en sistemas complejos administrativos y de gestión. Por lo tanto, el imperativo de organizar la producción mediante altos niveles de explotación y de productividad ha aumentado drásticamente. La financiarización de la agricultura (Visser et al., 2015) también ha logrado avances significativos y una influencia creciente sobre el desarrollo del agro a través de mecanismos financieros como los fondos de inversión, el seguro de cosechas, los fondos de cobertura (*hedge funds*) y los mercados a futuro (*futures*) que especulan sobre los cambios de precios de los cultivos (el caso de la soja es emblemático), y muchos de los cuales se transan en las bolsas bursátiles.

En este contexto, es útil referirse al concepto de “burguesía coligada o fusionada” (Marx 1963), que refiere a una situación que surge cuando los lazos que unen a las diferentes fracciones de la burguesía con los propietarios terrateniente alcanzan niveles que hacen imposible distinguir los unos de los otros. En un estudio pionero y fascinante, Maurice Zeitlin y Richard Ratcliff (1988) aplican y enriquecen el concepto de burguesía coligada de Marx para analizar la naturaleza y estrategias de acumulación de capital de la clase dominante de Chile hasta la década de los sesenta. Los autores concluyen que la clase dominante se conformaba principalmente de las grandes familias terratenientes cuyos integrantes eran además simultáneamente los principales dueños del capital, altos ejecutivos de grandes corporaciones y figuras políticas clave dentro del Estado (parlamento, burocracia, gobierno). También demostraron que los capitalistas chilenos habían, durante muchos años, activamente promovido sus intereses económicos en conjunto con los del capital extranjero mediante la compra de acciones bursátiles en empresas extranjeras que operaban en Chile y su participación directa, o de un familiar, en juntas directivas de las mismas. Zeitlin y Radcliff llamaron a estos mecanismos «los lazos que unen» (1988: 238-239).

En la era del régimen alimentario corporativo globalizado, los lazos entre las diferentes fracciones de las clases dominantes latinoamericanas se han coligado aun más. Como se puede ver en varias contribuciones de este libro, la fusión entre agricultura e industria en la producción agropecuaria, mediante el auge del agronegocio y las plantas de procesamiento, así como por fuera de la producción agrícola propiamente dicho, mediante una unión con el capital comercial (supermercados) y financiero (compañías de seguros, fondos para la inversión, bancos), han contribuido a dar pie a una renovada alianza entre las clases rurales más poderosas y sectores capitalistas. Si bien esta tendencia hacia una creciente fusión intra-clase se da a través de

toda América Latina, sus manifestaciones se presentan de forma muy diferentes de un país a otro. En países donde existe una agricultura capitalista más intensiva, como en Argentina, Brasil y Uruguay, dicha fusión es probablemente mucho más aguda y compleja que en países más pequeños como Ecuador, Nicaragua y Paraguay. En Argentina, el sector de las finanzas creó un nuevo modelo con su “pool de siembra” que profundiza los vínculos entre agricultores capitalistas y el agronegocio más allá de las prácticas convencionales (Lapegna, en este libro). Por lo tanto, el sector de la agricultura representa, una vez más, buenas oportunidades de negocios para el capital y esto ha llevado a una nueva ola de concentración de tierra en muchos países latinoamericanos, a la internacionalización del capital agrario latinoamericano (particularmente brasileño y argentino), a la expansión del agronegocio (nacional de manera independiente o por medio de alianzas y de cooperación con el agronegocio internacional), así como a la multiplicación de proveedores técnicos de servicios agrícolas (Borras et al., 2013b). Esto significa que la agricultura rentable ya no se limita al control de la tierra, sino que también se refiere a la adopción y control de tecnología avanzada, de biotecnología, de sistemas avanzados de gestión para cadenas de valor cada vez más complejas y el uso de un régimen laboral sumamente flexible. Es así como diferentes capitales se unen en complejas redes entrelazadas y el agronegocio amplía su alcance a través del control creciente de las cadenas productivas o de valor de la agricultura. Como lo hemos visto, el agronegocio produce “cadenas entrelazadas”, que unen más firmemente varias formas de capital que van más allá del capital vinculado a la tierra: finanzas, logística de la cadena productiva desde el agricultor hasta el supermercado, infraestructura (como silos), plantas de procesamiento y envasados, servicios para tecnología, semillas biotecnológicas o genéticamente modificadas y nuevas técnicas de riego y cultivo. Por lo tanto, los “vínculos que unen” se han extendido aun más para incluir no solo sectores burgueses, sino también pequeños burgueses, tales como proveedores de servicios especializados (profesionales, contratistas de trabajo, técnicos, expertos en marketing y otros) e incluso hasta sectores del campesinado.

NEOLIBERALISMO, RENTISMO Y EL ESTADO

En términos generales, el rentismo es una práctica que prevalece en el capitalismo contemporáneo y se refiere a una serie de estrategias de control sobre el mercado a través de varios mecanismos como la acumulación basada en un monopolio, o que encausa hacia la adquisición de un cuasi-monopolio u oligopolio (ya sea mediante la propiedad privada sobre recursos económicos o de posiciones o influencias

en el aparato estatal) a través de una empresa (o conjunto de empresas) en un sector o actividad económica. Aunque esta definición no corresponde a la concepción marxista clásica de la lógica de acumulación capitalista —en la cual el capitalismo se distingue por la separación formal de lo económico y lo político y donde la acumulación de capital se encuentra sometida al imperativo de la competencia— las estrategias rentistas pueden ser totalmente coherentes con los *capitalismos realmente existentes*. De hecho, las estrategias de acumulación rentistas se pueden entender como formas mediante las cuales ciertos capitalistas buscan superar, o restringir, la competencia, asegurando el control sobre el mercado a través de influencias políticas. De esta manera, tanto el sector privado como la “clase política” pueden depender, en gran medida, de las estrategias rentistas para su reproducción económica y política y la acumulación de riqueza.

Por lo tanto, argumentamos que combinando los conceptos de burguesía coligada de Marx (Zeitlin y Radcliff, 1988) con la idea de capitalismo rentista inspirada en el concepto de renta de tierra de Marx, podemos entender las características específicas de la agricultura capitalista en América Latina a principios del siglo XXI. Hoy en día, no solo estamos presenciando una era de la financiarización de la economía, incluyendo la agricultura, sino que también estamos presenciando la era de la *rentarización* de la economía. Bajo el neoliberalismo, el poder político y el acceso al Estado se han vuelto determinantes para la estrategia de varios actores capitalistas. En el caso de la agricultura latinoamericana, esta *rentarización* de la agricultura se traduce en las siguientes tres estrategias de acumulación.

En primer lugar, las empresas que conforman el agronegocio pueden extender su influencia e incrementar sus ingresos, tanto por medio de sus vínculos políticos como mediante el mercado. Ello les permite adquirir el control monopólico (u oligopólico) de un sector económico, como la exportación de soja, o al ser otorgado el poder de monopolio de un sector determinado por parte del Estado, como el de los derechos de propiedad intelectual sobre las semillas o fijando precios rentables para los agrocombustibles para los mandatos de mezcla. En segundo lugar, algunas clases (o fracciones de clase) previamente dominantes —especialmente los grandes terratenientes que no pudieron o no quisieron transformarse en grandes productores capitalistas— se alían a grupos capitalistas dominantes. Estos se dedican a extraer renta de la tierra alquilándola a un agronegocio que es capaz de aumentar significativamente el rendimiento de la propiedad terrateniente. Tercero, algunos sectores de las clases rurales subalternas que lograron mantener su acceso a la tierra —es decir, los campesinos medios y ricos— también se han aliado con el agro-

negocio. Es así como los pequeños y medianos productores que se dedican a la agricultura, pero no tienen fondos suficientes —o prefieren no arriesgarse a perder sus tierras— suelen alquilar sus tierras a grandes productores capitalistas, al mismo tiempo que en algunos casos también le venden su fuerza de trabajo. De hecho, la expansión de la producción de soja en Sudamérica está siendo acompañada por la aparición de “pequeños rentistas” que son demasiado pobres para cultivar, pero suficientemente ricos para alquilar.

En resumen, los intereses y el poder de las clases dominantes en el campo, incluso los estratos superiores del campesinado, nunca han estado tan estrechamente vinculados con aquellos de los principales sectores capitalistas de la economía nacional quienes a su vez están integrados a la economía mundial. Esto contrasta claramente con los procesos de precarización, fragmentación, desmovilización e incluso de represión que los campesinos y trabajadores rurales han tenido que enfrentar bajo el neoliberalismo.

CONCLUSIÓN: EL FINAL DE UN CICLO

El más reciente ciclo de los gobiernos de izquierda ha llegado a su fin en América Latina con la derrota de Cristina Fernández de Kirchner en diciembre de 2015 en Argentina, la destitución de Dilma Rousseff en mayo de 2016 en Brasil y la debacle política que prevalece en Venezuela desde la muerte de Hugo Chávez. Los escándalos de corrupción, que implicaron al Partido de los Trabajadores (PT), entre muchos otros partidos, y la ya mencionada destitución de Rousseff, han sido un parteaguas en la historia no solo de Brasil, sino de la izquierda latinoamericana en general. Ello, tanto por el tamaño y la importancia política de Brasil en la región como también por el hecho que los movimientos sociales y partidos brasileños jugaron un papel clave en la renovación de la izquierda latinoamericana durante la era del neoliberalismo a través de foros y coaliciones como La Vía Campesina y el Foro Social Mundial. La caída del PT, y en particular la forma en la que se desmoronó, cierra de forma dramática el último capítulo de movilización popular que se inició a principios de los años ochenta. Este periodo se caracterizó por la emergencia de un nuevo sindicalismo que vio surgir una izquierda democrática, radical y pluralista, preocupada tanto por alcanzar el poder político como por la necesidad de transformar la sociedad en su conjunto y las formas de hacer la política dentro de las organizaciones sociales y políticas. Aunque el PT ya no era la organización de sus orígenes cuando Lula ganó la presidencia en 2003, este legado se mantenía en el trasfondo y el PT aún tenía vínculos importantes con los movimientos sociales. Ello explica, por ejemplo, la adopción de varias medidas de discriminación positiva durante los

gobiernos petistas. Pero ello no impedirá que los militantes y simpatizantes de la izquierda brasileña hagan un balance de los últimos 30 años de lucha con una sensación de decepción y de desesperación, como lo harán ciertamente también sus contrapartes en Argentina, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Venezuela.

Los autores de los diferentes capítulos de este libro han destacado las características específicas de cada país, la peculiar confluencia de intereses entre el Estado y el agronegocio así como las políticas orientada hacia la agricultura de gran escala y la agricultura campesina o familiar. En esta conclusión, hemos resumido los hallazgos, identificado las similitudes y las diferencias entre los casos presentados. Sin embargo, la principal conclusión general es que bajo los gobiernos de izquierda no hubo cambios sustanciales en el modelo agrícola latinoamericano. En términos de políticas públicas, los dos elementos más importantes que hicieron falta fueron la implementación de una reforma agraria redistributiva y un programa de reformas para ubicar firmemente a la agricultura campesina y familiar al centro de un modelo de desarrollo agrícola sostenible e igualitario. Puesto que no se hizo una reforma agraria a favor de los campesinos y los trabajadores rurales, la concentración de la tierra, la marginación de los pequeños productores y la súper-explotación de trabajadores rurales no fueron abordados adecuadamente. Las políticas que buscaron apoyar a los pequeños productores acabaron siendo políticas para el campesinado medio y más rico. En lugar de políticas orientadas a productores individuales, se tendría que haber diseñado un plan para reorganizar el sector campesino para generar algún tipo de dinamismo colectivo a través de la creación de cooperativas, redes sociales y agroindustrias amigables con el medio ambiente y apropiadas para los colectivos campesinos. Del mismo modo, la mayoría de las medidas impulsadas para combatir la pobreza simplemente aliviaron, temporalmente, los niveles de pobreza mediante una variedad de subsidios y medidas de apoyo a los ingresos que dependieron de la capacidad y la voluntad de los gobiernos a proporcionarlos.

¿Qué sucederá ahora que el "boom de los commodities" se ha acabado, el Estado no tiene los recursos financieros para fomentar programas de transferencias monetarias condicionadas, y los millones de campesinos y trabajadores rurales pobres no tienen acceso a tierra para producir, aunque sea para el auto-consumo? La caída de la demanda por materias primas en el mercado mundial tiene por efecto de exponer tanto la inestabilidad como la falta de pilares sólidas desde donde reconstruir las bases de un nuevo modelo productivo. Por lo tanto, el error más importante de los gobiernos de izquierda fue de apostarle al agronegocio y al extractivismo para permanecer en el

poder a través del rentismo. La próxima reestructuración económica tendrá por efecto de re-articular a los diferentes intereses de clase dentro del campesinado y reforzará el dominio del agronegocio sobre la economía y sociedad rural lo que posiblemente puede desatar nuevas movilizaciones en el campo.

LECCIONES PARA LA IZQUIERDA: ENFRENTAR

EL ESPECTRO DEL RENTISMO Y DEL NEO-POPULISMO

Estos gobiernos de izquierda tuvieron la buena fortuna de estar en el poder durante un largo periodo marcado por altos precios de las materias primas, lo que los hizo depender de ello para mantenerse en el poder haciéndolos caer en lo que llamamos un “rentismo estatista social”. Fue electoralmente más fácil y políticamente mucho menos peligroso aprovechar dicha coyuntura en vez de sentar las bases de un nuevo modelo agrícola sostenible siguiendo los principios detrás del “buen vivir” y de la soberanía alimentaria. El principal desafío agrario al que se enfrentó la izquierda latinoamericana en esta última década —desde los partidos hasta los movimientos sociales— fue el de tener que implementar su proyecto político desde un Estado capitalista rentista insertado dentro de un mercado agrícola controlado por el agronegocio. Por lo tanto, las formas en que los diferentes gobiernos y partidos políticos han abordado este desafío, así como las alianzas de clase que eligieron, han sido fundamentales en determinar las trayectorias políticas adoptadas por cada país. Se podría decir que estas trayectorias van desde una clásica trayectoria populista (Argentina) hasta una igualmente clásica trayectoria oligárquica (Paraguay), con todo tipo de matices neo-populistas entre medio: un populismo neo-desarrollista (Ecuador), un populismo desarrollista sub-imperialista (Brasil), un rentismo político patrimonial (Nicaragua) y un populismo neo-nacionalista modernizador (Bolivia). El término neo-populismo es probablemente el más apropiado aquí porque los gobiernos de izquierda se mantuvieron firmemente dentro del ámbito de la política “nacional-populista” latinoamericano, que siempre ha marcado una tensión dentro las clases populares, entre el corporativismo y la auto-organización o la autonomía.

La lección política en todo esto es que, en cierto sentido, la izquierda latinoamericana —incluso en los casos en que los movimientos sociales jugaron un papel clave en el desafío del neoliberalismo como en Bolivia, Ecuador, Argentina y Brasil— era mucho más débil de lo que argumentaban la mayoría de los analistas. Por su parte, las clases populares no contaron con la autonomía y el nivel de conciencia de clase que muchos le atribuyeron. Las fuerzas de derecha se mostraron mucho más fuertes que lo que estimaron varios intelectua-

les de izquierda y, aunque la hegemonía neoliberal se debilitó, nunca estuvo en crisis. En este caso vale resaltar que los académicos que consideran que la lucha por la autonomía es una estrategia política viable (Zibechi, 2010; Escobar, 2010; Vergara-Camus, 2014) probablemente se equivocaron al analizar la coyuntura. En cuanto a analistas marxistas más convencionales tampoco les fue mucho mejor al pronosticar el futuro de los gobiernos de izquierda en la región puesto que el acceso al Estado no terminó dando resultados más concretos que la construcción de autonomía desde abajo y fuera del Estado, tal como argumentaban algunos autores como Atilio Borón (2012).

Algunos autores (entre ellos Webber y Lapegna, en este libro) han recurrido al concepto de Gramsci de la “revolución pasiva” para describir los resultados de los gobiernos de izquierda caracterizados por una compleja combinación de reformas y cambios. Siguiendo al comunista italiano, podríamos añadir que esta falta de estrategia de largo plazo fue el resultado de las propias decisiones estratégicas de la izquierda latinoamericana. Esta intercambió la “guerra de posición” (hegemonía dentro de la sociedad civil) por una “guerra de maniobra” (mediante el acceso y el control de las instituciones estatales), sin realmente haber ganado adecuadamente la “guerra de posición” o sin pensar que era necesario de continuar llevando a cabo la lucha en ambos frentes.

Este enfoque estratégico para acceder al poder estatal por parte de la mayoría de los partidos de la izquierda latinoamericana reveló su falta de estrategia a largo plazo y su incapacidad para entender la importancia del carácter rentista del Estado —en gran medida todavía estaba en manos de fuerzas conservadoras— así como el control de los mercados por el agronegocio. No tenían, por ejemplo, un plan para reconstruir gradualmente una economía campesina que creara un espacio dentro de una agricultura dominada por el agronegocio. Tampoco tenían una idea clara de los tipos de reformas o de políticas que se requerían para empoderar y promover a los productores campesinos o los agricultores familiares, y menos pensado en una secuencia en el que se tenían que implementar dichas reformas. Finalmente, toda hegemonía de clase, o agenda de transformación social, requiere construir nuevas relaciones sociales de producción, o sea nuevas formas de organizar la producción, nuevas formas de intercambios y nuevas formas de relaciones de propiedad. Este es probablemente donde los gobiernos de izquierda de los años dos mil fracasaron de manera más rotunda. Absolutamente nada de este tipo fue intentado.

En realidad, lo que estos casos demuestran es que los movimientos y partidos de izquierda contemporáneos no han reflexionado sobre la posibilidad, o la necesidad, de establecer nuevas formas sociales dentro de la sociedad civil como un elemento importante de cualquier

estrategia política de largo plazo. La creencia de que, de una manera u otra, el poder se concentra en el Estado todavía domina el pensamiento de los sectores más importantes de la izquierda latinoamericana. El ejemplo más trágico de esto se encuentra en la larga marcha del PT brasileño hacia la “respetabilidad electoral”. En los 30 años que separan su creación de su victoria electoral —en la elección presidencial de 2003— el PT abandonó todo su pensamiento original con respecto a la democracia partidaria interna, los procesos participativos y el control de los trabajadores de sus lugares de trabajo. De una campaña electoral a la otra, el PT se convirtió cada vez más en un típico partido populista clientelista y cuando llegó el momento de llamar a “las masas” para apoyarle contra el golpe, sus bases militantes ya no estaban allí (o no en las cantidades requeridas). En lugar de utilizar su acceso parcial al Estado para construir una ciudadanía activa y politizada para apoyarle, el propio PT contribuyó a convertirla en una red clientelista. Se debe reconocer sin embargo que los gobiernos petista incluyeron el mayor número de procesos participativos en la historia de Brasil. Sin embargo, muchos de estos fueron órganos consultivos y no llegaron a influir significativamente la formulación de políticas públicas, dominados por los acuerdos entre camarillas políticas.

¿Cuál debería ser el camino a seguir? Nadie lo sabe realmente. Pero un componente esencial para la regeneración de los movimientos campesinos tiene que ser el fortalecimiento de la organización de campesinos y trabajadores rurales, así como la construcción de alianzas amplias de clase dentro de los sectores subalternos rurales y urbanos. Otro componente será la reinención de los partidos de izquierda de clase que debe incluir mecanismos —tales como la limitación y revocación de mandatos, liderazgos rotativos y colectivos— que eviten la apropiación del partido por políticos profesionales y el desarrollo de prácticas clientelistas. A la luz de las lecciones que nos demuestran los casos analizados en este libro, en un contexto donde la población rural está disminuyendo, la agricultura está cada vez más controlada por el agronegocio y la clase dominante es ahora una nueva burguesía coligada, se puede decir que reinventarse no será una tarea fácil, sobre todo para los movimientos rurales.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A. 2013 “Extractivism y neoextractivism: two sides of the same curse” en Lang, M. y Mokrani, D. (eds.) *Beyond Development: Alternative Visions from Latin America* (Amsterdam: Transnational Institute, TNI).
- Bebbington, A. y Bebbington, D. H. 2011 “Andean Avatar: post-neoliberal y neoliberal strategies for securing the unobtainable” en *New Political Economy*, 16 (1).
- Berry, A.; Kay, C.; Martínez Valle, L. y North, L. 2014 *La Concentración de la Tierra: Un Problema Prioritario en el Ecuador Contemporáneo* (Quito: Ediciones Abya-Yala).
- Borón, A. 2012 “Strategy and Tactics in Popular Struggles in Latin America” en Panitch, L.; Albo, G. y Chibber, V. (eds.) *Socialist Register 2013. The Question of Strategy* (Londres: Merlin Press).
- Borras Jr., S. M.; Franco, J. C.; Kay, C. y Spoor, M. 2013 “El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe: análisis desde una perspectiva internacional amplia” en Soto Baquero, F. y Gómez, S. (eds.) *Reflexiones sobre la concentración y extranjerización de la tierra en América Latina y el Caribe* (Roma / Santiago: FAO).
- Borras Jr., S. M.; Franco, J.; Isakson, R.; Levidow L. y Vervest, P. 2016 “The rise of flex crops y commodities: implications for research” en *The Journal of Peasant Studies*, 43 (1).
- Borras Jr., S. M.; Kay, C.; Gómez, S. y Wilkinson, J. 2013 “Acaparamiento de tierras y acumulación capitalista: aspectos clave en América Latina” en *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, N° 38.
- Bretón Solo de Zaldívar, V. 2013 “Etnicidad, desarrollo y ‘Buen Vivir’: Reflexiones críticas en perspectiva histórica” en *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 95.
- Bretón Solo de Zaldívar, V. 2015 “Tempest in the Andes? Part 2: Peasant Organization and Development Agencies in Cotopaxi (Ecuador)” en *Journal of Agrarian Change*, 15 (2).
- Burchardt, H.-J. y Dietz, K. 2014 “(Neo-)extractivism — A new challenge for development theory from Latin America” en *Third World Quarterly*, 35 (3).
- Carter, M. 2015 “Epilogue. Broken Promise: The Land Reform Debacle under the PT Governments” en Carter, M. (ed.) *Challenging Social Inequality. The Landless Workers Movement and Agrarian Reform in Brazil* (Durham: Duke University Press).
- CEPAL 2016 *Panorama Social de América Latina 2015* (Santiago: CEPAL)

- CEPAL, FAO e IICA 2015 *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: Una mirada hacia América Latina y el Caribe 2015-2016* (San José: IICA).
- Colque, G.; Tinta, E. y Sanjinés, E. 2016 *Segunda Reforma Agraria: Una historia que incomoda* (La Paz: TIERRA).
- CONAB 2016 “Séries Históricas de Área Plantada, Produtividade e Produção, Relativas às Safras 1976/77 a 2015/16 de Grãos” en <<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1252&t=2>>.
- Correia, J. E. 2017 “Soy states: resource politics, violent environmentalism and soybean territorialisation in Paraguay” en *The Journal of Peasant Studies*, 44. Disponible en <<http://dx.doi.org/10.1080/03066150.2017.1384726>>.
- Cypher, J. M. 2010 “South America’s commodities boom: developmental opportunity or path dependent reversion?” en *Canadian Journal of Development Studies*, 30 (3-4).
- Deere, C. D. 2005 “The feminization of agriculture? Economic restructuring in rural Latin America” en *Occasional Paper* (Ginevra: UNRISD) 1.
- Edelman, M. y Borrás Jr., S. M. 2016 *Political Dynamics of Transnational Agrarian Movements* (Rugby: Practical Action Publishing).
- Enríquez, L. J. y Newman, S. J. 2016 “The conflicted state and agrarian transformation in pink tide Venezuela” en *Journal of Agrarian Change*, 16 (4).
- Escobar, A. 2010 “Latin America at a Crossroads. Alternative Modernizations, post-liberalism, or post-development?” en *Cultural Studies*, 24 (1).
- Ezquerro-Cañete, A. 2016 “Poisoned, Dispossessed and Excluded: A Critique of the Neoliberal Soy Regime in Paraguay” en *Journal of Agrarian Change*, 16 (4).
- Farah, T. 2015 “Concentração de terra cresce no país” en *O Globo*, 9 de enero. Disponible en <<http://oglobo.globo.com/brasil/concentracao-de-terra-cresce-latifundios-equivalem-quase-tres-estados-de-sergipe-15004053>>.
- Ferreira, B. 2014 “Reforma Agraria: Assentamentos Rurais e Asegurança Alimentar” en *Revista Política Social e Desenvolvimento*, 10. Disponible en <<https://revistaPolíticadesenvolvimento.files.wordpress.com/2014/12/revista-polc3adtica-social-e-desenvolvimento-10.pdf>>.
- Gómez, S. (ed.) 2004 *The Land Market in Latin America and the Caribbean: Concentration and Foreignization* (Santiago: FAO).

- Goodwin, G. 2017 "The quest to bring land under social and political control: land reform struggles of the past and present in Ecuador" en *Journal of Agrarian Change*, 17 (3).
- Gramsci, A. 1971 *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci* (Londres: Lawrence and Wishart).
- Graziano da Silva, J. 1981 *Modernização Dolorosa: Estrutura Agrária, Fronteira Agrícola e Trabalhadores Rurais no Brasil* (Rio de Janeiro: Zahar Editores).
- Grugel, J. y Riggirozzi, P. 2012 "Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding y Reclaiming the State after the Crisis" en *Development and Change*, 43 (1).
- Gudynas, E. 2015 *Extractivismos: Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza* (Cochabamba: CEDIB).
- Hale, C. 2005 "Neoliberal Multiculturalism: The Remaking of Cultural Rights and Racial Dominance in Central America" en *Polar (Political and Legal Anthropology Review)* 28 (1).
- Hale, C. y Millamán, R. 2004 "Rethinking indigenous politics in the era of the 'indio permitido'" en *NACLA Report on the Americas*, 38 (2).
- Henderson, T. 2018 "The class dynamics of food sovereignty in Mexico y Ecuador" en *Journal of Agrarian Change*, 18 (1).
- Hopewell, K. 2017 "A changing role for agriculture in global political economy? Brazil's emergence as an agropower" en Margulis, M. E. (ed.) *The Global Political Economy of Raúl Prebisch* (Londres: Routledge).
- Jenkins, R. 2011 "The 'China effect' on commodity prices and Latin American export earnings" en *CEPAL Review*, 103.
- Kay, C. 2017a "Contemporary dynamics of agrarian change" en Veltmeyer, H. y Bowles, P. (eds.) *The Essential Guide to Critical Development Studies* (Londres: Routledge).
- Kay, C. 2017b "Development theory: The Latin American pivot" en Veltmeyer, H. y Bowles, P. (eds.) *The Essential Guide to Critical Development Studies* (Londres: Routledge).
- Kay, C. y Urioste, M. 2007 "Bolivia's unfinished agrarian reform: rural poverty y development policies" en Akram-Lodhi, H.; Borras Jr., S. y Kay, C. (eds.) *Land, Poverty and Livelihoods in an Era of Globalization* (Londres: Routledge).
- Lapegna, P. 2015 "Popular Demobilization, Agribusiness Mobilization, and the Agrarian Boom in Post-Neoliberal Argentina" en *Journal of World-System Research*, 21 (1).

- Leiva, F. I. 2008 *Latin American Neostructuralism: The Contradictions of Post-Neoliberal Development* (Minneapolis: University of Minnesota Press).
- Mançano Fernandes, B.; Welch, C. A. y Gonçalves, E. C. 2010 “Agrofuel policies in Brazil: paradigmatic y territorial disputes” en *The Journal of Peasant Studies*, 37 (4).
- Martínez Sastre, J. 2015 *El Paraíso en venta. Desarrollo, etnicidad y ambientalismo en la frontera sur del Yasuní (Amazonía Ecuatoriana)* (Quito: Ediciones Abya-Yala).
- Marx, K. 1963 (1854) *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte* (Nueva York: International Publishers).
- McKay, B. 2017 *The Politics of Control: New Dynamics of Agrarian Change in Bolivia's Soy Complex* (La Haya: International Institute of Social Studies, Erasmus University Rotterdam).
- McKay, B. 2018 “The politics of agrarian change in Bolivia's soy complex” en *Journal of Agrarian Change*, 18 (2).
- McMichael, P. 2008 “Agro-fuels, food security, and the metabolic rift” en *Kurswechsel*, 3.
- Morais, L. y Saad-Filho A. 2005 “Lula and the Continuity of Neoliberalism in Brazil: Strategic Choice, Economic Imperative or Political Schizophrenia?” en *Historical Materialism*, 13 (1).
- Morais, L. y Saad-Filho, A. 2011 “Brazil beyond Lula: Forging Ahead or Pausing for Breath?” en *Latin American Perspectives*, 38 (2).
- Nehring, R. y McKay, B. 2013 *Scaling up Local Development Initiatives: Brazil's Food Acquisition Programme* (Brasilia: UNDP).
- Petras, P. y Veltmeyer, H. 2017 *The Class Struggle in Latin America: Making History Today* (Londres: Routledge).
- Postero, N. 2005 “Indigenous Response to Neoliberalism. A Look at the Bolivian Uprising of 2003” en *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, 28 (1).
- Sauer, S. y Leite, S. P. 2012 “Agrarian structure, foreign investment in land and land prices in Brazil” en *The Journal of Peasant Studies*, 39 (3-4).
- Schneider, S.; Thies, V. F.; Grisa, C. y Belik, W. 2016 “Potential of Public Purchases as Markets for Family Farming” en Barling, D. (ed.) *Advances in Food Security y Sustainability* (Burlington: Academic Press) 1.
- Silveira, F. G.; Arruda, P.; Vieira, I.; Battestin, S.; Campos A. E. y Silva, W. 2016 *Public Policies for Rural Development and Combating Poverty in Rural Areas* (Brasilia: UNDP).