

Un *New Deal* para la agricultura

Una de las particularidades de la crisis económica mundial es que se superpuso a la crisis alimentaria que había estallado un par de años antes. Como resultado, más de mil millones de personas sufren hambre en el mundo. En América Latina, aunque se habían registrado algunos avances, la cantidad de personas que padecen hambre pasó de 47 a 53 millones. El artículo sostiene que la agricultura puede ser un instrumento crucial para superar esta situación, pero que para ello es necesario poner en marcha un nuevo pacto, un *New Deal* agropecuario que, sin volver a las políticas de hace medio siglo, reconstruya la institucionalidad del sector agrícola desarticulada por las reformas neoliberales y ponga la agricultura familiar en el centro de su estrategia.

JOSÉ GRAZIANO DA SILVA

Con la institucionalidad del siglo xx no podemos enfrentar los retos del siglo xxi.

Luiz Inácio Lula da Silva

José Graziano da Silva: profesor titular de Economía de la Universidad Estatal de Campinas, Brasil. Fue Ministro Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre durante el primer gobierno de Lula y responsable de la formulación e implementación del programa Hambre Cero. Actualmente es Representante Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para América Latina y el Caribe.

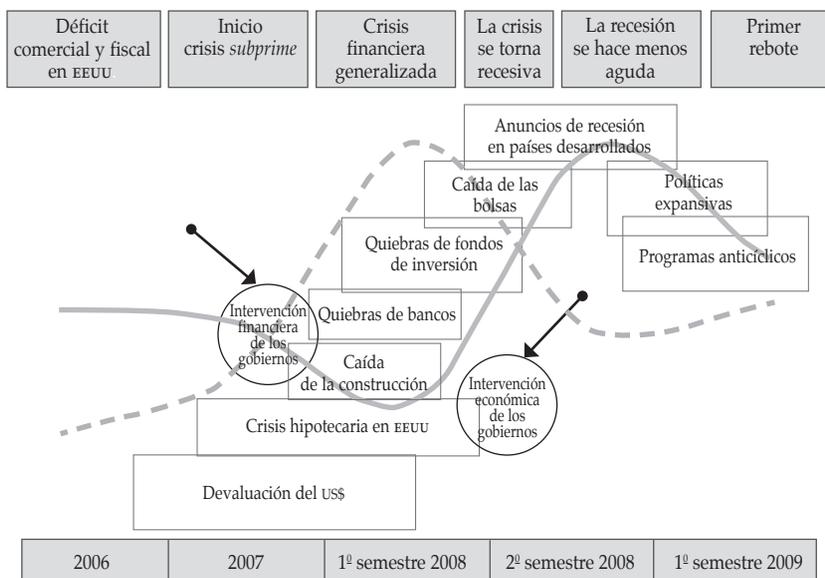
Palabras claves: agricultura, crisis, desarrollo, agricultura familiar, América Latina.

Nota: el autor agradece el apoyo del periodista Benjamín Labatut en la redacción de este trabajo.

La crisis alimentaria, caracterizada por un alza en los precios internacionales de los alimentos, comenzó a observarse desde 2002, se aceleró en 2006 y alcanzó sus máximos valores en julio de 2008. El impacto directo fue un aumento de la inflación y, con ello, una reducción de los ingresos reales de los hogares, lo que a su vez frenó la tendencia de reducción de la pobreza y el hambre que se había registrado en América Latina y el Caribe en los últimos años. Luego, a partir de agosto de 2008, la crisis alimentaria comenzó a ser desplazada del centro de atención por la crisis financiera mundial (gráfico 1).

Gráfico 1

Trayectoria de la crisis



Fuente: Iván Nazif: «Mercados de *commodities* agrícolas y crisis económica», documento de trabajo, presentación FAO-RLC, Santiago de Chile, 2009.

Esta segunda crisis alcanzó su fase más crítica a partir de septiembre de 2008, cuando se llegó a una virtual paralización del crédito interbancario. Un aspecto fundamental que diferencia la actual crisis financiera de otros episodios anteriores es que detonó sobre la anterior crisis de alimentos, cuando los precios internacionales de los productos básicos agropecuarios habían

aumentado hasta 35%. Aunque estos precios han comenzado a descender, aún se mantienen por encima de sus promedios históricos de los últimos años. Otro factor diferenciador es el nivel de incertidumbre y volatilidad de los precios: a pesar de que todos los analistas vaticinaban perspectivas negativas para los valores de las materias primas, a mediados de 2009, en plena recesión mundial, la mayoría de los precios comenzaron sorpresivamente a repuntar, sobre todo los del petróleo, los minerales y los productos agrícolas básicos.

Los efectos más negativos y generalizados de la crisis mundial sobre la agricultura latinoamericana son resultado de una caída prevista en cerca de 11% en el volumen del comercio mundial y una drástica contracción de los flujos internacionales de crédito privado y de remesas. En casi todos los países, la combinación de estos efectos está aumentando la vulnerabilidad alimentaria de la población, especialmente en territorios rurales. Si la crisis alimentaria se relacionó originalmente con los precios altos, la crisis financiera está asociada a menores ingresos que, como demuestran las experiencias anteriores, tardan muchos años en recuperarse.

Una de las principales vías mediante las cuales la crisis mundial se propaga a la economía real en América Latina es, como se señaló, la drástica reducción del flujo neto de capitales: inversión extranjera directa (IED), ayuda para el desarrollo, remesas y financiamiento privado. Los flujos de financiamiento privado a América Latina, que en 2007 fueron de us\$ 184.000 millones, se redujeron a us\$ 89.000 millones en 2008, y las previsiones para 2009 indican que alcanzarán los us\$ 43.000 millones, es decir, apenas 23% de lo recibido en 2007¹.

En este marco, el pronóstico económico para la región es negativo y se ubica en -2,6%². La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) también ha reducido sus expectativas y sitúa el pronóstico para 2009 en -1,9% (3,1% en 2010). Buena parte de esta caída se atribuye a la reducción de 30% en el valor de las exportaciones en el primer trimestre de 2009, la disminución de la IED en alrededor de 40%, y la caída de hasta 10% de las remesas entre el cuarto trimestre de 2008 y el primero de 2009. Como consecuencia, se prevé que la

1. Ramón Pineda et al.: «The Current Financial Crisis: Old Wine in New Goatskins or Is This Time Different for Latin America?», Cepal, Santiago de Chile, 20/3/2009.

2. Fondo Monetario Internacional: *Global Financial Stability Report. Market Update*, 7/2009, <www.imf.org/external/pubs/ft/fmu/eng/2009/02/index.htm> y *World Economic Outlook Update*, 8/7/2009, <www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/update/02/index.htm>.

tasa de desempleo aumente hasta 9%, lo que arrastraría a cuatro millones de personas adicionales a la desocupación en el presente año³.

Por su parte, como se señaló más arriba, los precios de algunas materias primas –principalmente el petróleo crudo y los metales– comenzaron a recuperarse desde febrero de 2009, debido a la mejora en la confianza en los mercados, a la depreciación del dólar y a factores específicos de estos productos. En cuanto a los precios de los alimentos, también se han incrementado: el índice de la FAO sufrió una variación positiva de 8,2% entre febrero y junio de 2009.

Pero, más allá de las vías de contagio y de los efectos de la recesión mundial en las economías latinoamericanas y la recuperación de algunos precios, parece indudable que la crisis financiera internacional dejará secuelas perdurables en la economía real de los países de la región: entre ellas, mayor desempleo, menor crecimiento económico, más contracción comercial y déficits fiscales difíciles de superar, según señaló la secretaria ejecutiva de la Cepal, Alicia Bárcena. Ella aseguró que, aunque ya se aprecian signos de recuperación, este proceso será lento y gradual. Y advirtió que la recuperación de los índices sociales generalmente demora el doble que la de los índices económicos, tal como sucedió durante la crisis de los 80, cuando los indicadores sociales tardaron 24 años en llegar a los niveles previos a la crisis, mientras que los económicos lo lograron en solo 12 años.

Todo esto señala una verdad incómoda: nos hallamos en el punto más bajo de la espiral, en un escenario crítico, caracterizado por un desempleo creciente y por precios de los alimentos muy elevados y que bajan muy lentamente, lo que genera una combinación letal para los sectores más pobres de la región.

■ La seguridad alimentaria en tiempos de crisis

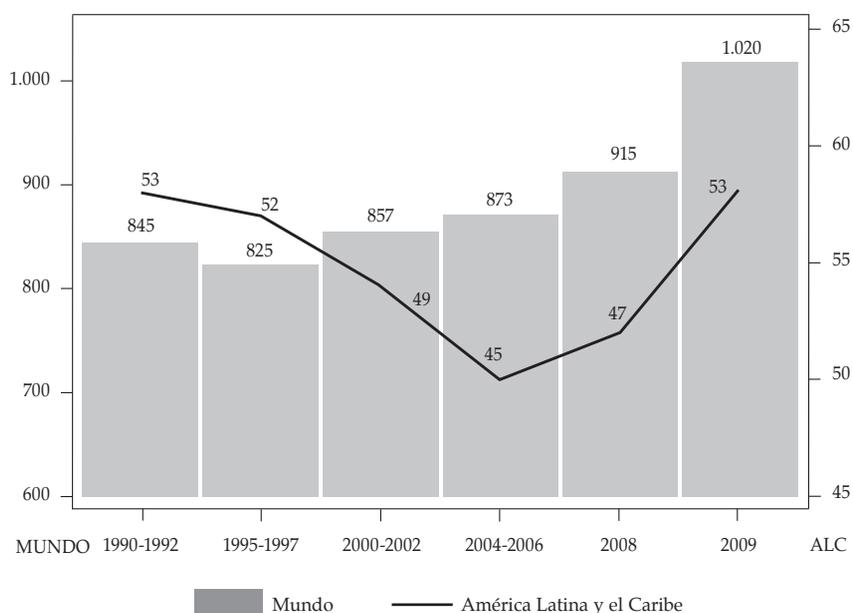
Si para algo han servido estas dos crisis sucesivas es para volver a situar el tema de la seguridad alimentaria y de la agricultura en el centro de la agenda pública mundial. Y no es para menos: de acuerdo con las últimas estimaciones de la FAO, más de 1.020 millones de personas sufren hambre en el mundo; esto equivale a una sexta parte de la humanidad y supone un incremento de 100 millones en el número total de hambrientos.

3. Cepal y Organización Internacional del Trabajo (OIT): *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Crisis y mercado laboral, Boletín Cepal / OIT* N° 1, 6/2009.

Entre 1995-1997 y 2004-2006, la cantidad de personas con hambre se incrementó en todas las regiones del mundo, excepto en América Latina y el Caribe. Pero incluso aquí los progresos en la reducción del hambre realizados en los últimos 15 años se vieron anulados como consecuencia del alza de los precios de los alimentos y el estallido de la actual crisis económica, que elevaron la cifra de 47 a 53 millones. Esto implica un incremento de 12% (ver gráfico 2).

Gráfico 2

Subnutrición en países en desarrollo en América Latina y el Caribe, 1990-2009 (en millones de personas)



Fuente: FAO-RLC: *Situación alimentaria en América Latina y el Caribe*, Boletín del Observatorio del Hambre para América Latina y el Caribe, 7/2009.

Como se sabe, casi toda la población desnutrida del planeta vive en países en desarrollo. En Asia y el Pacífico se calcula que unos 642 millones de personas sufren hambre crónica, 265 millones en África subsahariana, 53 millones en América Latina y el Caribe, 42 millones en África del Norte y Oriente Medio, y 15 millones en los países desarrollados.

Esta crisis silenciosa del hambre supone un serio riesgo para la paz y la seguridad mundial. Como aseguró el director general de la FAO, Jacques Diouf, al anunciar las nuevas cifras del hambre mundial, los países pobres necesitan las herramientas de desarrollo económicas y políticas necesarias para impulsar su producción agrícola y su productividad. Esta crisis exige incrementar la inversión en agricultura, ya que en la mayoría de los países pobres un sector agrícola saludable es clave para vencer el hambre y la pobreza y supone un requisito esencial para el crecimiento económico.

La necesidad de estimular la productividad de la pequeña agricultura no es solo una demanda de la FAO, sino que fue recogida por los principales líderes mundiales en la Cumbre del G-8 realizada en L'Aquila, Italia. Los participantes de la reunión acordaron movilizar us\$ 20.000 millones en tres años en una estrategia integral centrada en el desarrollo agrícola sostenible, en lo que implica un cambio esperanzador de política a favor de las víctimas del hambre y la pobreza. El cambio de foco –de la asistencia humanitaria al apoyo a la producción– puede marcar un nuevo rumbo en las estrategias de asistencia internacional, y recoge la visión que la FAO plantea desde hace décadas. El planteamiento es claro: la clave no es darles de comer a mil millones de hambrientos todos los días, sino invertir en agricultura para que ellos puedan producir sus alimentos.

Pero para que esto se convierta en realidad, para que se materialice en una mejora real y no solo transitoria, es necesario enfrentar las causas del hambre, y no solo manejar sus consecuencias, y es necesario hacerlo de manera rápida y efectiva. Por eso se plantea la necesidad de un *New Deal* para la agricultura, un acuerdo global que genere la institucionalidad necesaria para enfrentar los desafíos del siglo XXI y que tome en cuenta el papel clave que debe jugar la agricultura familiar.

Este objetivo enfrenta obstáculos que detienen los avances, muchos de los cuales están relacionados con el modelo neoliberal aperturista imperante en el área agrícola, que ha subvalorado la importancia del sector para crear un mercado interno de alimentos y, desde la década de 1980, ha llevado a la gradual desarticulación de la institucionalidad agrícola, un factor clave en la coyuntura actual. Esta forma de manejar la agricultura, basada en la importación de *commodities* agrícolas –producidos por lo general en los países desarrollados a precios subsidiados–, como si el mercado mundial de alimentos fuera un enorme supermercado, llevó a que la mayoría de los países latinoamericanos descuidaran el sector agrícola. En este marco, las áreas rurales y sus habitantes fueron condenados a vivir en la pobreza y el hambre.

■ El desmantelamiento de la institucionalidad agropecuaria

Tal como sucedió en el pasado, en la crisis alimentaria que estalló hace un par de años se escondía una oportunidad: aprovechar los altos precios de los alimentos para potenciar el desarrollo de la producción agrícola de manera de favorecer a millones de pequeños productores. Lamentablemente, solo los países desarrollados supieron aprovechar esa oportunidad: en 2008, la producción mundial de cereales alcanzó la cifra récord de 2.245 millones de toneladas, lo que representa un aumento de 5,4% respecto a la producción de 2007. Este crecimiento respondió, en gran medida, a los altos precios de los cereales y a la extraordinaria expansión de 11% de la producción de los países desarrollados. En contraste, la producción total de los países en desarrollo creció un modesto 1,1% y llega incluso a mostrar una leve caída de 0,8% si se descarta la producción de Brasil, China y la India.

En la crisis alimentaria que estalló hace un par de años se escondía una oportunidad: aprovechar los altos precios de los alimentos para potenciar el desarrollo de la producción agrícola de manera de favorecer a millones de pequeños productores. Lamentablemente, solo los países desarrollados supieron aprovechar esa oportunidad ■

Como vemos, a pesar de que los alimentos básicos llegaron a precios nunca antes vistos, no fueron los productores –y menos aún los pequeños agricultores pobres– los que obtuvieron las mayores ganancias derivadas de este *boom*. La velocidad del cambio y la falta de una institucionalidad adecuada para apoyarlos no les permitieron responder a los nuevos requerimientos del mercado.

En América Latina, solo Brasil y algunos países del Mercosur supieron aprovechar el *boom* de los precios agrícolas. ¿Cómo se explica la dificultad para aprovechar esta oportunidad? La razón está relacionada con el modelo de desarrollo agropecuario que se ha implementado en las últimas décadas, y que ha resultado en gran medida en el desmantelamiento de las estructuras de apoyo y de las instituciones dedicadas al agro.

En efecto, durante los 80 y los 90 los países latinoamericanos se embarcaron en procesos de reforma estructural que abarcaron la economía en su conjunto y el sector agrícola en particular. Estos procesos apuntaban a reducir de manera significativa el rol del Estado, con el objetivo de incrementar la eficiencia y la competitividad. Siguiendo las recomendaciones del Consenso

de Washington, partían de la idea de que la mejor política era la ausencia de políticas en el nivel sectorial.

En la agricultura, prácticamente todos los países de la región implementaron planes de apertura comercial unilateral que posteriormente se complementaron con múltiples tratados de libre comercio intra- y extrarregionales, además de la eliminación de subsidios (vía precios de los productos o de los insumos), la privatización o el cierre de empresas paraestatales, el desmantelamiento de las instituciones de investigación o la disminución sustancial de sus actividades, y la desregulación de los mercados de bienes y servicios agropecuarios, así como la reducción del crédito rural.

Bajo este modelo neoliberal aperturista y en un contexto de profundización del proceso de globalización, se levantaron las restricciones para importar y exportar y se produjeron importantes modificaciones en todos los sectores de la economía. En el sector agropecuario, se apuntó a construir una nueva estructura productiva definida en función de las ventajas comparativas de cada país, que serían transmitidas a través de las señales de precios. Así, cada uno debería especializarse solo en aquellos productos para los que contara con ventajas, e insertarse en el mercado internacional generando los excedentes que le permitirían importar aquellos productos que requiriera a un precio inferior al que podrían alcanzar si se produjeran internamente. Estos fueron los fundamentos del nuevo modelo agroexportador predominante en la región.

La actual crisis global está generando cambios importantes en el modelo agropecuario, agregando o revalorizando nuevos aspectos o roles de la institucionalidad existente, por ejemplo mediante un mayor protagonismo del Estado ■

inferior al que podrían alcanzar si se produjeran internamente. Estos fueron los fundamentos del nuevo modelo agroexportador predominante en la región.

Las crisis alimentaria y financiera han puesto en evidencia las falencias de este esquema: las reformas estructurales han generado una profunda crisis institucional y una pérdida de la competitividad y el bienestar de los pequeños productores. En ese sentido, la actual crisis global está originando cambios importantes en el modelo agropecuario, agregando o revalorizando nuevos aspectos o roles de la institucionalidad existente, por ejemplo mediante un mayor protagonismo del Estado. Si se concibe la crisis como una oportunidad, la reconstrucción de una nueva institucionalidad agrícola resulta vital para el fortalecimiento de un sector que durante mucho tiempo quedó olvidado en el debate público.

Como se señaló, la agricultura ocupa nuevamente un lugar central en la agenda de los gobiernos nacionales, los organismos de cooperación internacional y las instituciones de financiamiento. Todos coinciden en que las políticas que subvaloraron el sector agrícola y llevaron al desmantelamiento de muchas instituciones, como aquellas de investigación y crédito rural, estaban equivocadas, y que es necesario corregirlas.

Brasil es un ejemplo de lo anterior. Entre 1980 y 2005, la producción agropecuaria registró un crecimiento sostenido en prácticamente todos los rubros. Diversos factores explican el «milagro agrícola» brasileño. En primer lugar, Brasil supo aprovechar la creciente demanda internacional de carnes (y su correspondiente aumento en la demanda derivada de soja) de los países desarrollados, de las naciones emergentes y de algunos grandes consumidores, como China y la India. Así, aunque los clásicos productos de exportación brasileños –azúcar, café, jugo concentrado de naranja– conservan su importancia, las exportaciones de carnes y soja han sobrepasado por mucho a las tradicionales.

Pero quizá el factor más importante haya que buscarlo en el propio país. Brasil fue uno de los pocos países latinoamericanos que, a pesar del avance de las reformas estructurales, no desmanteló su principal institución de investigación agrícola, la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa, por sus siglas en portugués). En los últimos años, Embrapa ha ido introduciendo innovaciones para adaptar las tecnologías desarrolladas en los países del Norte a las condiciones de su frontera agrícola, y se destacó por patrocinar un amplio programa de capacitación de doctorados en el exterior para sus técnicos.

Además, Brasil ha seguido un enfoque de integración de las cadenas productivas agroindustriales, que se tradujo en mecanismos concretos de política sectorial en los niveles productivo, industrial, de comercialización interna y de exportación. El complejo agroindustrial de la soja, de la caña de azúcar y del jugo de naranja concentrado, así como el sector avícola, son ejemplos de ello. Sin dudas, la amplia frontera agrícola del país contribuyó al crecimiento de la agricultura, y también la política macroeconómica, que en el caso cambiario rectificó y evitó su sesgo antiagrícola, pero algunas de las razones que explican el «milagro agrícola» responden a los esfuerzos institucionales.

■ Dos retos pendientes

La agricultura enfrenta hoy dos grandes desafíos: estimular la producción familiar para que cumpla su papel en la reducción de la pobreza y de soporte

de la seguridad alimentaria, y generar una nueva institucionalidad agrícola regional y mundial que permita enfrentar el nuevo contexto.

Según las proyecciones actuales, la población mundial alcanzará los 9.200 millones en 2050, con un incremento de 2.700 millones en los países en desarrollo. Para alimentarla será necesario duplicar la producción agrícola, y hacerlo en un contexto marcado por el cambio climático, el agotamiento de los combustibles fósiles, el advenimiento de los biocombustibles y la creciente escasez de agua, entre otras cuestiones. La agricultura, como nunca, será clave para el desarrollo de la humanidad.

Parece difícil avanzar en este camino bajo el modelo actual. Es necesario, por lo tanto, repensar la función del Estado en el agro, para lo cual hay que evitar los excesos de la década del 70, aprovechar la experiencia ganada en los 80 y 90, e incorporar los cambios en los escenarios presentes y futuros del sector. Resulta clave, sobre todo, saber cómo se incorpora esta nueva institucionalidad a la dimensión internacional, ya que nos enfrentamos a una agricultura con mercados globalizados para los principales *commodities* alimentarios. Una nueva institucionalidad para el agro, además de incorporar arreglos públicos y privados de empresas de economía mixta o instituciones estatales ya existentes, deberá contemplar al menos cuatro temas:

1. *La asistencia financiera, sobre todo de microfinanzas.* Esta deberá proporcionar acceso a recursos a predios rurales (no solo agrícolas), asegurando también la posibilidad de financiación de actividades no agrícolas, las cuales tienen una importancia creciente en la ruralidad. Además, deberá asentarse en mecanismos de corresponsabilidad, como los que caracterizan los innumerables programas exitosos de microcréditos.

2. *La promoción del desarrollo territorial.* Para ello es necesario reemplazar las antiguas y tradicionales estructuras de asistencia técnica al sector y buscar esquemas institucionales flexibles que permitan reunir las «mejores prácticas» existentes en cada país.

3. *La investigación agropecuaria y la asistencia técnica.* Además de recuperar la capacidad nacional previamente existente (sobre todo en centros regionales y nacionales y en campos de experimentación), es necesario encarar un profundo rediseño para incorporar las nuevas tecnologías. En la mayoría de los países de la región, el sistema de investigación público deberá ocuparse también de la asistencia técnica a los segmentos del agro que no tienen medios propios para contratar este tipo de servicios.

4. *La seguridad alimentaria.* La nueva institucionalidad de la política de seguridad alimentaria requiere un amparo jurídico que garantice el derecho humano a la alimentación de todos los ciudadanos, como hoy existe en Argentina, Guatemala y Brasil. Pero para garantizar que este derecho sea efectivo es necesario crear una institucionalidad que permita que cualquiera pueda demandar al Estado para garantizar su cumplimiento.

Estos cuatro puntos, que conformarían las bases de una nueva institucionalidad para la agricultura, son resultado de las urgencias del contexto de crisis actual, que refuerza la idea de que el sector agrícola continúa siendo una actividad relevante como impulsora del crecimiento de los países latinoamericanos y que, sobre todo, alerta sobre la importancia de desarrollar una nueva concepción de la interacción entre los mercados, el Estado y la sociedad civil, especialmente en países con importantes territorios rurales aún en desarrollo.

Sin embargo, es importante subrayar que aquí no se propone volver al pasado. La nueva institucionalidad no puede ser un retorno en el tiempo. El mundo ha cambiado, y no se trata de repetir la estructura agropecuaria anterior a las reformas de los 80 y 90. El mundo, especialmente el mundo rural y el agrícola, ha experimentado profundas transformaciones, y las nuevas instituciones deben dar cuenta de esos cambios. En este sentido, las políticas deben apuntar hacia un norte claro: la generación de mercados.

La nueva institucionalidad no puede ser un retorno en el tiempo. El mundo ha cambiado, y no se trata de repetir la estructura agropecuaria anterior a las reformas de los 80 y 90 ■

Un ejemplo de estas políticas novedosas que implican la creación de mercados son los programas de transferencia condicionada de ingresos que se han implementado con éxito en varios países de la región. Estos programas han cobrado notoriedad desde mediados de la década del 90 y constituyen una innovación en el ámbito de los planes de lucha contra la pobreza: no siguen el modelo del seguro social y su esquema contributivo, pero tampoco forman parte de la práctica dominante consistente en la simple entrega de bolsas de alimentos. Estos programas se caracterizan por exigir el cumplimiento de ciertas condiciones por parte de los beneficiarios, como la asistencia escolar de los niños, controles médicos periódicos y el cumplimiento de determinados requerimientos nutricionales.

A primera vista, un programa de este tipo no parece una política de mercado. Sin embargo, se ha demostrado que este tipo de planes no solamente reducen la vulnerabilidad de las poblaciones en riesgo, sino que generan un efecto dinamizador en la economía local, que recibe el impulso de las transferencias de ingresos a un segmento de la población que normalmente no dispone de ingresos suficientes, lo que potencia el desarrollo de los mercados locales.

■ Un tesoro inexplorado: la agricultura familiar

Muchos de los que sufren pobreza y hambre en el mundo son pequeños campesinos que viven en los países en desarrollo. En América Latina y el Caribe, de acuerdo con la Cepal, en 2008 había 34 millones de indigentes en el sector rural. Esta realidad varía de país en país: en algunos, la pobreza rural alcanza

cifras cercanas a 10%, mientras que en otros afecta a casi 80%.

**Muchos de los que sufren
pobreza y hambre en el
mundo son pequeños
campesinos que viven en los
países en desarrollo.
En América Latina y el Caribe,
de acuerdo con la Cepal,
en 2008 había 34 millones de
indigentes en el sector rural ■**

Pero los pequeños productores tienen un enorme potencial no explorado, no solamente para cubrir sus propias necesidades, sino también para mejorar la seguridad alimentaria y catalizar un mayor crecimiento económico. Para liberar este potencial, los gobiernos –con el apoyo de la comunidad internacional– necesitan promover inversiones claves

en agricultura, de forma que los agricultores familiares tengan acceso no solo a semillas y fertilizantes, sino también a tecnologías adaptadas a ellos, infraestructura, financiación y mercados.

América Latina y el Caribe, considerada en conjunto, es la región que más ha crecido en su producción agrícola, ganadera, forestal y pesquera, así como en sus exportaciones en los últimos 15 años. El sector agrícola primario y los sectores que se eslabonan directamente con él –la agroindustria, el transporte, los insumos y servicios– siguen siendo una de las actividades económicas más importantes de los países de la región, tanto en términos de empleo como de participación en el PIB y en las exportaciones. Desafortunadamente, estas cifras van acompañadas de indicadores poco alentadores en términos de ingresos, pobreza y necesidades básicas insatisfechas en el mundo rural.

La importancia de la agricultura es clara. Tanto la FAO como la Cepal y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) señalan que un dólar invertido en agricultura reditúa más que uno invertido en sectores no agrícolas. Esto sugiere la necesidad de invertir más y mejor en el sector agrícola y en las áreas rurales, no solo para mejorar las condiciones de quienes viven en el campo, sino para el beneficio del conjunto de la sociedad, por los derrames y los efectos benéficos que el sector produce sobre la seguridad alimentaria, la activación de la economía y la reducción de la pobreza.

La agricultura familiar –limitada por la falta de activos de calidad, los problemas de acceso a la infraestructura y a los servicios públicos y privados– ha recibido relativamente poco apoyo en comparación con su contribución a la sociedad, especialmente con respecto a alimentación básica, empleo, sostenibilidad ambiental y aporte cultural.

La expansión de la producción de la agricultura familiar contribuiría no solo a asegurar la disponibilidad de alimentos de forma inmediata; también funcionaría como una forma de compensar la falta de sistemas de protección social –por ejemplo, seguros de desempleo– en las sociedades en desarrollo, un factor clave para enfrentar las consecuencias de corto plazo de la crisis actual.

Una política de estímulo a la agricultura familiar debería incluir acceso a crédito rural a bajas tasas, desarrollo tecnológico para reducir la dependencia de derivados del petróleo, fomento a la producción de semillas criollas, compras públicas que garanticen mercados locales, rescate de productos tradicionales y mejoras en el acceso a tierra. La posibilidad de promover relaciones con las cadenas productivas es una alternativa que se debe explorar, ya que existe una lógica que tiende a marginar a los pequeños productores de estas cadenas y que podría ser contrarrestada por una política pública activa.

Pero más allá de los programas de largo aliento, existe una serie de medidas concretas e inmediatas que no solo permitirían estimular la agricultura familiar sino que también ayudarían a encarar el problema de la seguridad alimentaria: entre ellas, políticas de compras públicas pensadas para garantizar mercados locales cautivos a los pequeños agricultores de alimentos básicos no transables.

Un ejemplo de este tipo de planes es el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar, implementado por el gobierno de Brasil.

Lanzado en julio de 2003 como parte estructural del Programa Hambre Cero, el plan garantiza la comercialización de la cosecha de los agricultores familiares a través de la compra de sus productos por parte del Estado, que luego los destina a programas municipales de seguridad alimentaria –merienda escolar, comedores populares, hospitales, guarderías infantiles– y también a reponer las reservas estratégicas federales de alimentos. Así, asegura un mercado para los productos de los pequeños agricultores, fomenta la producción de alimentos a escala local, amplía de manera sostenida el consumo local de alimentos, genera empleos e ingresos, fortalece lazos culturales entre las comunidades rurales y los habitantes de las ciudades y propicia la producción de alimentos frescos y saludables, reduciendo los costos de transporte y almacenamiento. Siguiendo la misma línea, recientemente se aprobó en Brasil una ley que obliga a comprar al menos 30% de los alimentos destinados al Programa Merienda Escolar a pequeños agricultores. Con esta medida, cerca de 300 millones de dólares adicionales serán destinados a la agricultura familiar, y se prevé que el programa beneficiará a 8,2 millones de alumnos de la enseñanza media.

Este tipo de medidas apuntan a enfrentar una de las consecuencias más graves de la crisis actual: la baja de los salarios y el empobrecimiento de la dieta de los más pobres, hecho que golpea con redoblada fuerza a los niños. Estas políticas permiten transformar lo que para muchos es un problema –la pequeña agricultura– en parte de la solución, cumpliendo el objetivo fundamental de las políticas públicas de reducir las asimetrías en el acceso a recursos de tierra, maquinaria, tecnología y agua, para potenciar la producción al mismo tiempo que se combate la pobreza y la inseguridad alimentaria.

■ Conclusiones

En los últimos diez años se ha registrado un incremento del número de personas que sufren hambre en el mundo, tendencia de la cual –hasta el estallido de la crisis alimentaria y de la crisis financiera mundial– la región de América Latina y el Caribe quedaba al margen. En solo dos años, más de 100 millones de personas se han sumado al número de hambrientos en el mundo, que hoy alcanza el récord histórico de 1.020 millones de personas.

El incremento del hambre no es consecuencia de las malas cosechas sino un efecto de la crisis económica mundial, que ha provocado una disminución de los ingresos y un aumento del desempleo. Pero también es un efecto del fracaso de la institucionalidad agrícola y del sistema agroalimentario imperante

en el mundo en general –y en nuestra región en particular– desde los años 80. El desmantelamiento de la institucionalidad agropecuaria y la implantación de un modelo neoliberal agroexportador no han cumplido las promesas de desarrollo ni han logrado generar alimentos baratos al alcance de todos. Al contrario, la crisis actual indica la necesidad de generar un cambio de paradigma: un *New Deal* para la agricultura.

Este nuevo acuerdo global debe incluir una forma de desarrollar la agricultura sobre la base de una nueva institucionalidad agrícola y un nuevo rol del Estado, así como una relación diferente con los mercados: un aspecto central es la relevancia de la agricultura familiar, que tiene un enorme potencial no explorado, tanto desde el punto de vista productivo como actuando como red de contención social en tiempos de crisis. ☐

Bibliografía

- Cepal, FAO, IICA: «Perspectivas de la agricultura y el desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe», borrador, agosto de 2009.
- FAO, Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Agricultura y la Alimentación (SMIA): *Perspectivas de cosechas y situación alimentaria* N° 3, 7/2009, <www.fao.org/docrep/012/ai484s/ai484s00.htm>.
- Graziano da Silva, José: *Políticas de reemplazo de importaciones agrícolas*, FAO / RLC, Santiago de Chile, 2009.
- Graziano da Silva, José, Sergio Gómez y Rodrigo Castañeda: «Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural» en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* N° 218, 2008.
- Piñeiro, Martín: «El nuevo contexto para el diseño de las políticas de investigación, innovación y transferencia de tecnología agropecuaria en América Latina», ponencia presentada en la Reunión de Expertos sobre Retos en el Ámbito de la Definición de Políticas sobre Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria en América Latina y el Caribe», FAO / Fodepal, Santiago de Chile, 19 y 20 de junio de 2008.
- Piñeiro, Martín (ed.): *Nueva institucionalidad agropecuaria y rural*, FAO, Santiago de Chile, 2009.

SOCIALISMO Y PARTICIPACIÓN



Agosto de 2009

Lima

N° 107

ARTÍCULOS: **Raúl Chacón**, Minería y comunidades: El caso Volcán – Rancas. **Javier Tanteán Arbulú**, La guerra con Chile: gobernabilidad colonial y Leviatán guanero. **Antonio Romero Reyes**, La economía solidaria: ¿Discurso crítico o discurso de la subalternidad? **Osmar Gonzáles**, Guillermo Billingham: transfronterizo y multifacético. **Luis Gerardo de Cárdenas**, Identificación y superación de la pobreza. **Héctor Béjar**, La pobreza según los sofistas. **Rafael Ojeda**, Nación, modernidad y continentalización: Francisco García Calderón y las dimensiones de la latinidad en América Latina.

Socialismo y Participación es una publicación trimestral del Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (Cedeper). Av. José Faustino Sánchez Carrión 790, Lima 17. Tel.: (511) 460-2855 / 463-0099. Fax: (511) 461-6446. Correo electrónico: <cendoc@cedepperu.org>. Página web: <www.cedepperu.org>.

Tres (breves) historias agrarias

Oaxaca, Kerala, Sicilia

Oaxaca, Kerala y Sicilia son diferentes entidades subnacionales que comparten un rasgo común: el fracaso de sus intentos de transformación agraria. En los tres casos, las reformas agrarias, aunque contribuyeron a romper con un pasado arcaico, no activaron una secuencia sostenible de cambios productivos en el mundo rural ni fuera de él, y generaron enormes flujos migratorios y una excesiva dependencia del mercado de trabajo de los servicios y el empleo público. La baja calidad de las instituciones, las políticas públicas deficientes y algunos problemas inéditos posteriores a las reformas agrarias intervinieron en diferentes proporciones para configurar una situación común: una transformación agraria que no pudo convertirse en motor para el desarrollo del resto de la economía.

UGO PIPITONE

El PIB per cápita de los países de altos ingresos es seis veces superior al del resto del mundo, pero la diferencia en productividad agrícola es de 43 veces¹. Cuando hablamos de agricultura, hablamos de la actividad que presenta las distancias más grandes y de la que viven algo así como 3.000 millones de seres humanos en los países que la diplomacia internacional

Ugo Pipitone: profesor e investigador de historia y desarrollo económico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, DF.

Palabras claves: agricultura, historia, desarrollo, reforma agraria, Oaxaca, Kerala, Sicilia.

1. The International Bank for Reconstruction and Development y Banco Mundial (BM): *World Development Report 2008. Agriculture for Development*, BM, Washington, DC, 2007, disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INT/WDR2008/Resources/WDR_00_book.pdf>.

llama «en vías de desarrollo». Aun con todas las cautelas que deben acompañar cualquier metáfora en las ciencias sociales, es como si algunos países no hubieran entrado en la Edad de Bronce, mientras que otros llevan siglos perfeccionando las técnicas metalúrgicas. Una convivencia de tiempos históricos en la cual la productividad agrícola y las condiciones de vida de la población rural son las mayores marcas de diferencia mundial. Probablemente, más hoy que ayer. Un retardo en los tiempos del mundo que es fuente de miseria, instituciones frágiles y todo lo que de ahí se deriva.

Ningún país ha alcanzado niveles de desarrollo altos sin una transformación agraria exitosa a sus espaldas. Desde los Países Bajos e Inglaterra en los siglos xvii y xviii, pasando por Japón y Dinamarca en el siglo xix y hasta Corea del Sur y España en el siglo xx; sin mencionar a China que, desde fines de los años 70, comienza su gran transformación a partir de la agricultura y una industrialización rural que hoy aporta una tercera parte del pib del país. Ergo, si tenemos que creer en la historia reciente y antigua, no hay camino para superar el atraso sin una agricultura capaz de romper inercias sociales y económicas y avanzar rápidamente hacia mayores niveles de productividad y bienestar, junto al desarrollo de actividades productivas no agrícolas en el universo rural.

Mostraré aquí algunos trazos de tres historias agrarias subnacionales que tienen algo en común: la dificultad de salir de una agricultura estancada (productiva o estructuralmente) que contagia al resto de la economía y de la sociedad, haciendo más lentos sus movimientos y más errático su rumbo. Las tres entidades son Oaxaca, Kerala y Sicilia, al sur respectivamente de México, la India e Italia. Tres regiones en sendos continentes que, a pesar de sus distancias y diferencias, comparten una común condición de atraso definida (en diferentes proporciones) por la baja productividad media, la escasa integración económica local, la aguda segmentación social, el desempleo y la emigración. En números gruesos el pib per cápita de Oaxaca es de 4.000 dólares, el de Kerala de 1.000 y el de Sicilia de 20.000. Pero mientras Kerala está en la tabla media entre los estados de la India, tanto Oaxaca como Sicilia se sitúan muy por debajo en sus respectivos países. En los tres casos, en las últimas décadas se registra una sustantiva reducción de los ocupados en actividades primarias, pero la fuerza de trabajo así «liberada» engrosa sobre todo los servicios y la construcción (además de la emigración) y mucho menos las actividades manufactureras.

Algunos apuntes sobre el marco político. Oaxaca está gobernada por el Partido Revolucionario Institucional (pri) desde hace 80 años y es apenas imaginable la

inercia acumulada y la tupida red de vínculos entre partido y gobierno, y entre ellos y el sistema corporativo construido alrededor de la hegemonía priísta. Una hegemonía derrotada a escala nacional en 2000, que se conserva hasta hoy en el estado de Oaxaca. Kerala, por su parte, ha sido gobernada en el último medio siglo alternativamente por el Partido del Congreso y el Partido Comunista de la India (marxista) –PCI(m)– nuevamente en el gobierno local desde 2006. Finalmente, Sicilia sigue gobernada por una clase política conservadora (heredera de la desaparecida Democracia Cristiana) que se ha hecho proverbial por sus clientelas, capacidad de despilfarro, corrupción y vínculos frecuentes con la criminalidad organizada.

■ Oaxaca: vanguardias conservadoras

El sur de México es la parte tradicionalmente más pobre del país, con una agricultura campesina de subsistencia e instituciones públicas somnolientas y corruptas. La agricultura es un actor central en Oaxaca, estado de alta densidad indígena y fuerte emigración desde hace casi tres décadas. Con sus

La agricultura es un actor central en Oaxaca, estado de alta densidad indígena y fuerte emigración desde hace casi tres décadas ■

94.000 kilómetros cuadrados, la superficie de Oaxaca equivale a 3,6 veces la de Sicilia y 2,4 veces la de Kerala. Pero mientras la población de Oaxaca llega apenas a 3,6 millones, la de Sicilia rebasa los 5 y la de Kerala los 32. Tres cuartas partes del territorio de Oaxaca son montañosas, y casi toda la población indígena vive de la agricultura. De seis millones de indígenas mexicanos, un millón vive en Oaxaca (casi uno de cada tres habitantes del estado), distribuidos en 16 grupos etnolingüísticos dispersos en más de 7.000 asentamientos en un territorio accidentado y mal comunicado².

De seis millones de indígenas mexicanos, un millón vive en Oaxaca (casi uno de cada tres habitantes del estado), distribuidos en 16 grupos etnolingüísticos dispersos en más de 7.000 asentamientos en un territorio accidentado y mal comunicado².

A diferencia de otras partes de México, la Colonia no produjo aquí grandes haciendas, y el universo indígena conservó sustancialmente el control de la tierra. En la actualidad la tierra agrícola se reparte así: 44% comunitaria, 27% ejidal (aquí también con participación indígena) y 29% privada. Frente a una agricultura que no alcanza a cubrir las necesidades de subsistencia de la gran mayoría de los productores (indígenas y no indígenas), la emigración (80.000 jóvenes, en media de 22 años, en 2005) hacia el norte de México y Estados

2. Fuente: «Oaxaca en datos», <www.sipaz.org>, y Secretaría de Comunicaciones y Transporte: «Movilidad y desarrollo regional en Oaxaca», Publicación Técnica N° 306, Sanfadila, Querétaro, 2006.

Unidos se ha convertido hace tiempo, a través de las remesas, en el sostén externo de una economía sin impulsos internos, excluidas algunas zonas de agricultura intensiva en el sur del estado (el Istmo) y en el norte (Tuxtepec). En la última década, el PIB de Oaxaca creció la mitad respecto a México (3%) y el PIB per cápita apenas alcanza 43% de la media nacional. Actualmente, algo más de dos terceras partes de la población oaxaqueña viven en condiciones de pobreza³. En casi todos los indicadores de bienestar y calidad de vida, Oaxaca ocupa el penúltimo lugar entre los 32 estados mexicanos (incluido el DF), y el último es Chiapas. Brutal y sintéticamente, el atraso en el atraso.

Con 370.000 unidades de producción rural (la mitad de ellas de menos de dos hectáreas, a menudo en terrenos de fuerte pendiente y erosionados), la producción agrícola de 2007 alcanzó los 10.500 millones de pesos (unos 950 millones de dólares), lo que da un valor per cápita de 26.000 pesos anuales, es decir unos 200 dólares mensuales⁴. Aun suponiendo una distribución perfectamente equitativa del producto agrícola, el ingreso medio quedaría anclado a este límite. Estamos así frente a una agricultura de baja productividad media y en un contexto económicamente deprimido que favorece el cultivo del maíz, que además de costumbre ancestral, es la última playa del abastecimiento alimentario familiar, aunque se trate del cultivo de menor rendimiento.

En 1994 se inauguró Procampo, desde entonces el principal programa federal para el campo, que otorga subsidios ligados a la superficie cultivada por cada familia, criterio establecido para evitar distorsionar los precios relativos. Causa parcialmente noble, pero de consecuencias infaustas, como veremos. En 2007 Oaxaca tiene 270.000 beneficiarios por un monto total de subsidios de 772 millones de pesos (65 millones de dólares)⁵. Procampo, que a escala nacional reparte el subsidio premiando a los grandes productores del norte, repite lo mismo en Oaxaca, ampliando las distancias entre sus diferentes regiones. La ayuda a las familias campesinas se gasta casi enteramente en bienes de consumo esenciales, sin impacto productivo⁶. Y no podría ser de otra manera considerando que el subsidio medio fue, en 2007, de 19 dólares mensuales. Difícil imaginar desde ahí nuevos comportamientos o impulsos

3. Coneval: «Mapa de pobreza y rezago social 2005, Oaxaca», <www.coneval.gob.mx/contenido/med_pobreza/3035.pdf>, fecha de consulta: 20/8/2009, y Vladimir Campos Gallardo: «Población, ingreso y desarrollo en Oaxaca» en *Oaxaca, Población siglo XXI* año 7 N° 20, 12/2007.

4. Cálculos a partir de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi): *Anuario Estadístico de Oaxaca 2008*, Inegi, México, DF, 2008.

5. *Ibíd.*

6. John Scott: *Agricultural Policy and Rural Poverty in Mexico*, SDTE 395, CIDE, México, DF, 2007, pp. 17-20; Elisabeth Sadoulet, Alain de Janvry y Benjamin Davis: «Cash Transfer Program with Income Multipliers: Procampo in Mexico» en *World Development* N° 6, 2001, p. 1054.

productivos, lo que reduce todo a una situación de pobreza pobremente subsidiada. Pero cabe otra posibilidad, un escenario más torcido: que el subsidio haya sido pensado, más allá de su apariencia solidaria, como una política agraria con el doble objetivo de transferir a las empresas con mayor dotación de tierra fondos no irrelevantes mientras, con los escasos subsidios recibidos, se transmite a la economía campesina el mensaje implícito de que en la tierra no hay futuro, que el camino es abandonarla a quien eventualmente la sepa trabajar mejor, y emigrar.

Engarcemos agricultura y mundo indígena. Por iniciativa del gobernador Diódoro Carrasco, en 1995 se introduce (y se afina en 1997) una nueva ley electoral que establece un régimen específico para los municipios que opten por él. Nacen así los municipios de «usos y costumbres»: reconocimiento legal de la asamblea comunitaria (en la mayoría de las cuales no votan ni mujeres ni *avecindados*) como cuerpo ciudadano deliberante. La posible propagación del levantamiento indígena de Chiapas de 1994 a la vecina Oaxaca sugiere

**La autonomía indígena
 aseguraba gobernabilidad
 al menor costo en términos
 de cambio en estructuras,
 políticas y comportamientos
 previos de instituciones
 y agentes económicos ■**

la rápida aprobación de la nueva ley: una medida preventiva para desarmar la tensión en las comunidades⁷. Si la demanda indígena es mayor autonomía, que así sea. En este marco, la autonomía indígena aseguraba gobernabilidad al menor costo en términos de cambio en estructuras, políticas y comportamientos previos de instituciones y agentes económicos. Una fórmula para obtener consenso comunitario dejando intactas las razones que

a lo largo del tiempo han hecho de la comunidad indígena un reducto de pobreza, explotación, marginación, manipulación político-corporativa y emigración⁸. Poncio Pilatos se lavó las manos como forma de respeto hacia la tradición; aquí, con la ley de 1995, sucedió algo similar.

Un episodio más en una larga y entreverada historia de manipulaciones con una igualmente larga experiencia priísta de concesión de derechos seguida por la transgresión de muchos de ellos. Pero lo peor es que gran parte de los

7. Cfr. Silvia Ramírez, «Inclusión/Exclusión política de los pueblos indígenas de Oaxaca» en *Nueva Antropología* N° 63, 10/2003, pássim.

8. Un cálculo político exitoso si se tiene en cuenta que, desde mediados de los 90, en los municipios de usos y costumbres el deterioro electoral del PRI ha sido más lento que en el resto del estado. Ver Kunle Owalabi: «¿La legalización de los ‘Usos y Costumbres’ ha contribuido a la permanencia del gobierno priísta en Oaxaca?» en *Foro Internacional* vol. XLIV N° 3, 2004, pp. 486-487.

sectores «progresistas» de Oaxaca creyeron que las condiciones de vida de la población más pobre del estado podrían cambiar con una mayor autonomía en lugar de nuevas inversiones, la depuración de un aparato público corrupto e ineficaz y la apertura a la participación civil en los asuntos públicos. Pero las cosas no han ido por ese lado. En la búsqueda de certezas que la pongan al reparo de la globalización, la comunidad indígena imaginada se vuelve, para algunos, el mejor futuro imaginable: retorno a Atenas (para *recomenzar*), Socialismo en una sola comunidad, «Mesoamérica» (la idealización del pasado indígena en nombre de la brutalidad hispánica) o Voluntad General restaurada en versión zapoteca o mixteca. *Corsi e ricorsi*. Después de una década y media, en los municipios de usos y costumbres la conflictividad poselectoral se ha incrementado, a diferencia de los otros municipios, donde los partidos políticos operan libremente⁹, a lo que hay que sumar la universalmente reconocida escasa participación en las asambleas comunitarias¹⁰. Y ningún signo que revele en las comunidades de usos y costumbres alguna salida de un laberinto de pobreza alimentado por la ineficiencia y los escasos recursos públicos y el culto de una tradición ideológicamente embellecida por vanguardias que se sienten autorizadas a hablar en nombre del mundo indígena. Y en eso está uno de los aspectos más inquietantes: la predisposición de la izquierda oaxaqueña (compuesta en su mayoría por estudiantes y maestros) a idealizar la vida comunitaria como depositaria de armonías eternas libres de «propiedad privada», «progreso» y «desarrollo»¹¹. Una izquierda savonaresca que lee la historia como una conspiración que puede ser derrotada a golpes de purezas taumatúrgicas imaginadas. Un pensamiento mágico con flecos entretreídos de taoísmo, antiglobalismo, anarco-comunitarismo, etc., que convergen en un indianismo que libera de la angustia de imaginar un futuro distinto.

En Oaxaca se cumple una doble derrota: la de una modernidad sin pulsiones internas de cambio –en un camino secular sembrado de encomenderos,

9. Cfr. Allyson L. Benton: *The Effect of Electoral Rules on Indigenous Voting Behavior in Mexico's State of Oaxaca*, DDT-CIDE N° 205, diciembre de 2008, p. 21; Todd A. Eisenstadt: «Usos y Costumbres and Postelectoral conflicts in Oaxaca, México 1995-2004» en *Latin American Research Review* vol. 42 N° 1, 2007, pp. 61-69.

10. Cfr. Fausto Díaz Montes y Miguel Bazdresch Parada (eds.): *El gobierno local del futuro: Nuevo diseño del municipio*, Iglom, Oaxaca, 2004, pp. 224 y 358.

11. Siguiendo las palabras del manifiesto de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), en agosto de 2006, cit. en Diego E. Osorno: *Oaxaca sitiada*, Grijalbo, México, DF, 2007, pp. 47-48. Acerca de «armonías eternas», v. Ben Feinberg, que describe con respetuosa ironía a los «intérpretes verdaderos» de la tradición mazateca en un ensayo sobre la recreación de la tradición, «'I Was There': Competing Indigenous Imaginaries of the Past and the Future in Oaxaca's Sierra Mazateca» en *Journal of Latin American Anthropology* N° 11, 2006, pássim.

En Oaxaca se cumple una doble derrota: la de una modernidad sin pulsiones internas de cambio y la de un mundo indígena que supo sobrevivir (lo que no fue pequeño logro ni en la Colonia ni después) sin poder revertir una interminable decadencia ■

ciones virtuosas del pasado indígena. Una vanguardia que mira al pasado para enfrentar los problemas del presente y un bloqueo político-cultural sin salidas a la vista. Lo que podría no ser tan grave si no fuera porque, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Índice de Desarrollo Humano de Oaxaca es de 0,73, que, a escala global, corresponde a Argelia, Vietnam y El Salvador¹².

■ **Kerala: un pacto insostenible**

Dado el mayor rendimiento de los cultivos permanentes y su importancia tradicional para la exportación, Kerala, en el extremo suroeste de la India, depende del suministro externo de arroz desde fines del siglo XIX¹³. Pero aquí el arroz es el maíz de Oaxaca, y alrededor de los arrozales se despliega hace tiempo una batalla política y cultural. El cultivo de esta gramínea es altamente intensivo en trabajo en un contexto de (relativamente) elevados salarios rurales, y hace tiempo está encaminado al retroceso. En los últimos 45 años, el coco y el caucho han expandido su frontera a costa de la foresta primigenia y ocupan en la actualidad 64% de la superficie sembrada; en el mismo periodo, los arrozales perdieron casi dos terceras partes de la superficie y la producción pasó de un millón a 600.000 toneladas. Los cultivos alimentarios apenas ocupan 12,5% de la superficie de uso agrícola. La mayoría de

12. PNUD: *Informe sobre el Desarrollo Humano, México 2006-2007. Migración y desarrollo humano*, PNUD, México, DF, 2007. El IDH es la combinación de tres indicadores: PIB per cápita, esperanza de vida y nivel educativo. Apuntemos al margen que con un PIB per cápita cuatro veces inferior, Kerala registra un IDH (0,77) superior al de Oaxaca. El IDH siciliano es de 0,86.

13. Patrick Heller: *The Labor of Development. Workers and the Transformation of Capitalism in Kerala, India*, Cornell University Press, Ithaca, 1999, p. 123.

los campesinos vive muy cerca, o por debajo, de condiciones de pobreza que los fuerzan a buscar trabajo en los servicios o a la emigración. A comienzos del nuevo siglo, estableciendo como umbral de pobreza el consumo de 2.100 calorías diarias, 60% de la población rural de Kerala estaba por debajo de esta marca¹⁴. Una realidad agraria de productividad estancada y alto desempleo ya que, a diferencia de Oaxaca, no hay en Kerala propiedad colectiva de la tierra. El gran cambio agrario ocurre aquí entre 1957 (primer intento de reforma agraria estatal, vetado por Nueva Delhi) y luego en 1970, cuando entra en vigor la finalmente aprobada reforma agraria keralense. Un cambio que disuelve un secular *apartheid* de casta en el campo, crea más de un millón de pequeños propietarios y, sin embargo, no produce de ahí en adelante un tejido productivo endógenamente dinámico, como veremos.

El viejo mundo rural keralense se basaba en terratenientes, arrendatarios mayores y arrendatarios menores que finalmente entregaban la tierra a siervos y esclavos amarrados a vínculos hereditarios y sujetos a caprichos y arbitrariedades de terratenientes y arrendatarios. A mediados del siglo XIX había 800 familias ricas entre 25.000 terratenientes (*jenmis*), pertenecientes todos ellos a las dos castas superiores en Kerala (*nambudiris* y *nairs*), cuya gran mayoría no era rica¹⁵, lo que explica la conservación de rígidas divisiones de casta como compensación social del mediocre estatus económico de la mayoría de las castas altas. Las primeras organizaciones de trabajadores rurales y las primeras luchas campesinas ya tienen casi medio siglo en el momento del primer intento de reforma agraria en 1957, con el Partido Comunista en el gobierno. Un cambio de época que es descrito así por un sindicalista rural: «En el pasado teníamos que ir a la casa del terrateniente para recibir nuestro pago. Estábamos parados con la cabeza agachada y las manos extendidas. Ahora él tiene que ir al campo para pagarnos y si no carga el cambio exacto lo mandamos a conseguirlo»¹⁶.

Un cambio de siglos en pocos años. Desde 1957 la inspiración reformadora de los comunistas de Kerala sigue tres líneas: transferencia de la propiedad de la tierra a los arrendatarios menores; reconocimiento de la propiedad de sus chozas (con cerca de 400 m² de tierra alrededor) a los trabajadores rurales; y fijación de límites legales a la extensión de la propiedad agrícola. Las duras luchas campesinas producen una sensación difusa de insostenibilidad

14. Gobierno de Kerala: *Economic Review 2007*, p. 381.

15. T. K. Oommen: *From Mobilization to Institutionalization. The Dynamics of Agrarian Movements in Twentieth Century Kerala*, Popular Prakashan, Bombay, 1985, p. 36.

16. Cit. en P. Heller: ob. cit., p. 95.

del orden agrario tradicional, lo que aconseja a los terratenientes vender o fragmentar sus tierras¹⁷. Cuando la reforma finalmente entró en vigor, el 1º de enero de 1970, la norma que establecía máximos de propiedad (entre 6 y 14 hectáreas) tuvo escasa aplicación por el largo tiempo concedido a los terratenientes para vender o fragmentar sus propiedades. Aun así, 40% de la superficie agrícola fue transferida a los arrendatarios (varios de los cuales tenían poco que ver con la agricultura) y aquellos que no recibieron tierra, los antiguos trabajadores agrícolas, obtuvieron la propiedad de sus chozas (que cambiarán de calidad en las décadas sucesivas) y la poca tierra aledaña. Poca tierra, pero con un extraordinario poder liberatorio sobre centenares de miles de trabajadores rurales que se sacuden la eterna angustia de la evicción de parte del terrateniente.

A partir de los 70, Kerala cambia radicalmente su fisonomía agraria y se convierte en tierra de pequeños propietarios agrícolas y asalariados rurales, y comienza a abrirse una nueva línea de conflicto entre los nuevos propietarios y los poderosos sindicatos de trabajadores rurales ■

A partir de los 70, Kerala cambia radicalmente su fisonomía agraria y se convierte en tierra de pequeños propietarios agrícolas y asalariados rurales, y comienza a abrirse una nueva línea de conflicto entre los nuevos propietarios (varios de los cuales han sido comunistas) y los poderosos sindicatos de trabajadores rurales (mayoritariamente comunistas). En 1969 se funda, con apoyo e inspiración del PCI(m), el Sindicato de Trabajadores Rurales de Kerala (Kerala State Karshaka Thozhilali Union, ക്ഷകു), que

llegará a más de un millón de afiliados y que sigue siendo uno de los principales protagonistas de la vida rural del estado. En 1974 entra en vigor el *Kerala Agricultural Workers Act*, que establece salarios mínimos en el campo. Los trabajadores rurales ven reconocido el derecho a mayores salarios como compensación por su renuncia pacífica a la tierra y como muestra de solidaridad de parte de nuevos propietarios hasta hace pocos unidos contra los antiguos *jenmis*. A comienzos del nuevo siglo, son 1,7 millones de trabajadores rurales y 700.000 propietarios, en su gran mayoría pequeños y marginales¹⁸. La presión ejercida por el ക്ഷകു ha empujado a los pequeños propietarios a abandonar progresivamente el arroz para pasar a otros cultivos menos

17. John S. Moolakkattu: «Land Reforms and Peaceful Change in Kerala» en *Peace Review: A Journal of Social Justice* vol. 19 N° 1, 2007, p. 90.

18. Gok, *Economic Review* 2006, p. 468.

intensivos en trabajo. Entre 1965 y 1994 el salario por un día de trabajo en el campo pasa, en términos de arroz, de 3,6 a 13 kg. ¿Quién podría juzgar este incremento como elevado? Pero ciertamente lo fue, conjuntamente con el virtual bloqueo sindical a la introducción de tecnología que pudiera sustituir la mano de obra. El arroz es el punto más débil entre un bajo crecimiento de la productividad y salarios rurales en aumento. El salario rural se vuelve un tema de alta sensibilidad electoral, lo que lleva a veces incluso al Partido del Congreso a decretar aumentos insostenibles dadas las condiciones de productividad. Las elecciones están siempre primero.

Los rasgos originales de la agricultura de Kerala son la preeminencia de cultivos comerciales, la contracción de la superficie destinada al arroz y el predominio de pequeños productores. La caída de la superficie de varios productos se debe principalmente al incremento de los costos de producción y a la falta de trabajadores rurales.¹⁹

Apuntemos que «varios productos» significa arroz y que «costos de producción» en aumento significa salarios contextualmente insostenibles. De ahí viene la huida del arroz en Kerala²⁰. El bloqueo tecnológico del KSKTU es un «luddismo preventivo» anclado a una visión estática del nuevo equilibrio agrario. ¿Cuáles han sido las consecuencias? Un prolongado estancamiento agrícola y la llegada de trabajadores rurales de los estados de Tamil Nadu y Orissa que aceptan salarios miserables con el infausto renacimiento del contratista de trabajo. Sin estar entre las agriculturas más productivas, Kerala registra los salarios rurales más altos del país. En 2006, el salario medio indio para trabajos de arado era de 100 rupias; en Kerala, de 244²¹. Entre 1973 y 1993 (las dos décadas de la consolidación de las actuales estructuras agrarias), la productividad agrícola retrocedió 0,6% por año, frente al incremento de 2% de la India²². En varias ocasiones, el KSKTU ha organizado la destrucción de los cultivos alternativos y de la maquinaria agrícola destinada (supuesta o realmente) a sustituir trabajadores. Un agricultor que quiera aquí mecanizar alguna parte de su proceso productivo debe obtener un permiso sindical que certifique que no se desplazarán trabajadores. De no cumplir el requisito, se corre el

19. Omana Cheriyan, *Changes in the Mode of Labour Due to Shift in the Land Use Pattern*, KRPLD-CDS, Documento para la discusión N° 81, Thiruvananthapuram, 2004, p. 5.

20. Ver N.C. Narayanan, «For and Against Grain Land Use: Politics of Rice in Kerala, India» en *International Journal of Rural Management* vol. 1 N° 2, 2006, p. 126.

21. Press Information Bureau: «Press Release», 6/2/2007. V.tb. Himanshu: «Wages in Rural India: Sources, Trends and Comparability» en *Indian Journal of Labour Economics* vol. 48 N° 2, 2005.

22. V. Anit N. Mukherjee y Yoshimi Kuroda: «Productivity Growth in Indian Agriculture: Is There Evidence of Convergence Across States?» en *Agricultural Economics* N° 29, 2003, p. 46.

riesgo del boicot²³ o algo peor. Dice el secretario del KSKTU en Travancore (al sur del estado): «La maquinaria agrícola solo sirve para que los agricultores obtengan grandes utilidades, pero no beneficia a los trabajadores y no dejaremos que la maquinaria afecte los intereses de los trabajadores»²⁴.

Qué «grandes utilidades» pueden obtenerse en un lugar donde 85% de los predios son de un acre (menos de media hectárea) es algo difícil de imaginar. El cambio inaugurado por la reforma agraria se ha vuelto un juego de suma cero. El elevado endeudamiento de las familias rurales en la segunda mitad de los 90 (cuando los precios internacionales estaban en alza) se transforma sucesivamente (con los precios en baja) en una carga impagable que amenaza la propiedad de los predios. 60% de los suicidios en Kerala es de agricultores con menos de un acre de tierra²⁵.

En síntesis: una «justicia social estática» ha creado un *impasse* que ha dificultado el crecimiento del pastel objeto de reparto²⁶ y ha convertido el conflicto de clases en una guerra de posición cargada de simbolismos, intolerancia y benefi-

**Una «justicia social estática»
 ha creado un *impasse* que ha
 dificultado el crecimiento
 del pastel objeto de reparto
 y ha convertido el conflicto
 de clases en una guerra de
 posición cargada de
 simbolismos, intolerancia y
 beneficios de corto plazo ■**

cios de corto plazo. En otros tiempos se hubiera hablado de un equilibrio catastrófico que no puede alterarse sin empeorar. Lo cierto es que el pacto de solidaridad entre propietarios y asalariados no ha sido posible sobre una base productiva dinámica, y ese fracaso sigue alimentando la debilidad de la agricultura keralense y la generosidad del estado en enviar sus jóvenes a la emigración. La globalización que, a través de las fuertes oscilaciones en los precios internacionales, ha causa-

do muchos daños a la agricultura de Kerala desde fines del siglo pasado (y algunas ventajas más recientes), hace posibles, sin embargo, flujos migratorios que, vía remesas, mejoran la calidad de vida de muchas familias. Las remesas provenientes de los dos millones de keralenses que trabajan fuera del estado,

23. Un ejemplo: en 2004 fue levantado el bando que prohibía a los afiliados del KSKTU trabajar en las tierras de una viuda culpable de haber despedido a una empleada de su padre cuando este murió. El bando duró 20 años. *New Indian Express*, 1/7/2004.

24. *Indian Express*, 10/4/2007.

25. P.D. Jeromi: «Farmer's Indebtedness and Suicides, Impact of Agricultural Trade Liberalization in Kerala» en *Economic and Political Weekly*, 4/8/2007, pp. 3244-3245.

26. N. Krishnaji: «Kerala Milestones» en *Economic and Political Weekly*, 9/6/2007, p. 2174.

sobre todo en los países del Golfo, representan cerca de un quinto del PIB²⁷. Kerala muestra que la justicia social no es un disparador automático de reacciones productivas capaces de sostenerla y ampliarla. Y sin esas reacciones, lo posible se degrada en retórica.

■ Sicilia: del feudalismo a la marginalidad

Sicilia, en el sur de Italia, es un caso único en Occidente de persistencia de la feudalidad; en números redondos, un milenio; para no remontarse a los romanos y sus latifundios trigueros trabajados por esclavos. Una feudalidad de cuya base económica (el latifundio) la isla se emancipa hace poco más de seis décadas, con la reforma agraria de 1950. Este retardo sobre los tiempos del mundo significó la persistencia de un arcaico sistema de tres campos (cereales, barbecho y pasto), un neolítico arado de madera, poco trabajo en los latifundios trigueros, grandes distancias recorridas por los campesinos hacia las varias tierras del «feudo», relaciones semiserviles y una (recreada) distancia abismal entre sociedad e instituciones, casi por definición, no creíbles frente al poder local de la aristocracia terrateniente. Antes de la Segunda Guerra Mundial, de 660.000 ocupados en agricultura (41% de la población activa), más de medio millón eran campesinos sin tierra y minifundistas con poca tierra para asegurarse alguna subsistencia. Frente a ellos, 300 grandes propietarios con más de 500 hectáreas y 140.000 pequeños y medianos propietarios (sobre todo en la costa) sin fuerza para alterar una fisiología económico-social agudamente polarizada. Una dicotomía entre concentración y pulverización de la tierra en un embrollo y superposición de relaciones contractuales en el que ninguna regla deja de tener sus excepciones y, por consiguiente, sus intérpretes interesados²⁸.

Estamos en un mundo rural con una seca separación entre lugar de vida y lugar de trabajo; los campesinos viven en grandes aldeas rurales, de escasa complejidad social, que no son mucho más que concentraciones de trabajo disponible para los grandes propietarios²⁹. En este sentido, Sicilia es el exacto opuesto de Oaxaca, donde hay una alta dispersión de la población en el territorio; en la isla la población campesina se concentra en *agrotowns*, en las que

27. Gobierno de Kerala: ob. cit., pp. 480-482.

28. Como observa la autora del estudio más notable sobre la sociedad siciliana de la segunda posguerra, y al que recurriremos frecuentemente en este apartado, René Rochefort: *Sicilia anni Cinquanta*, Sellerio, Palermo, 2005, p. 113. (Primera edición: *Le travail en Sicile. Étude de géographie sociale*, PUF, París, 1961.)

29. Rolf Monheim: «La città rurale nella struttura dell'insediamento della Sicilia centrale», largo estudio que se concentra sobre todo en el caso de Gangi (municipio oriental de la provincia de Palermo) en *Annali del Mezzogiorno* (Universidad de Catania) vol. XII, 1972 y vol. XIII, 1973, pássim.

se materializa la no disposición de los terratenientes a conceder sus tierras para el asentamiento campesino. En una realidad de deficiencia crónica de demanda de trabajo –propia de cultivos cerealeros–, la plaza de la aldea era el lugar de un mercado de brazos. Los trabajadores eran escogidos por su vigor y su sumisión a un orden que los excluía de toda posibilidad de beneficiarse del propio trabajo. El trabajo mismo como gracia señorial, un favor que puede ser conseguido por intercesión de la mafia, del señor cura y, después, por las relaciones con notables y políticos locales. Con toda razón, Renée Rochefort dice: «El latifundio ha sido conjuntamente un mal económico, social y moral»³⁰. Una escuela secular de prevaricación, sumisión y rebeldía sin esperanza.

Bajo fuerte presión campesina, la reforma agraria es aprobada por el gobierno regional demócrata cristiano en los últimos días de 1950 y establece un límite de 200 hectáreas para las tierras de uso extensivo. De ahí en adelante habrá de todo: antiguos arrendatarios de los latifundios (*gabelloti*, a menudo parte de la mafia) que compran las tierras de sus patrones para venderlas a precios multiplicados a los campesinos; comerciantes y profesionales urbanos que solicitan tierras siguiendo aspiraciones de estatus que corresponden a un ciclo histórico cerrado (que evidentemente conserva su encanto trasnochado); y terratenientes que prestan dinero a tasas usurarias a sus campesinos para que compren sus tierras. Las pocas cooperativas que subsisten al boicot de la Democracia Cristiana (DC) y los campesinos que buscan individualmente canales directos para evitar la intermediación (a menudo mafiosa) de sus productos en ciudades como Palermo se enfrentan a mercados controlados por una criminalidad mafiosa que traba con la violencia toda iniciativa que pueda limitar su capacidad para fijar precios y favorecer a sus asociados y cómplices, frente a los ojos desatentos de una administración pública incompetente, corrupta o corruptible³¹. Mientras en el norte del país el cambio agrario de la posguerra opera entre fuertes tradiciones de organización campesina³², en Sicilia el Ente para la Reforma Agraria Siciliana (ERAS) –nacido para indemnizar a los grandes terratenientes y dar asistencia técnica a los nuevos propietarios– opera sin presión social organizada y en un contexto institucional degradado y contaminado por intereses ocultos y criminales. El ERAS se vuelve un mercado clientelar que crece con cada elección hasta llegar a tener 3.000 empleados.

30. R. Rochefort: ob. cit., p. 163.

31. Cfr. R. Rochefort: ob. cit., pp. 345-346 y Pio La Torre: *Comunisti e movimento contadino in Sicilia* [1980], Editori Riuniti, Roma, 2002, p. 36. La Torre, dirigente comunista siciliano y coautor de leyes fundamentales en la lucha contra la criminalidad organizada, fue asesinado por la mafia en 1982 en Palermo.

32. Cfr. Sidney Tarrow: *Partito Comunista e contadini nel Mezzogiorno* [1967], Einaudi, Turín, 1972, p. 342.



Entre tierras vendidas o distribuidas por la reforma agraria, 400.000 hectáreas cambiaron de manos en beneficio de 150.000 campesinos, en su mayoría ligados a la DC³³. Pero el pasado muere sin alumbrar el futuro. La tarea no era sencilla: transitar de un mundo rural sojuzgado por la arbitrariedad y sus adherencias culturales a «la tradición» (en una de las tantas versiones del síndrome de Estocolmo), con tierras agotadas por el monocultivo triguero y erosión de los suelos, a otro de productores libres de vínculos personales de dependencia y asociados en el recupero de una tierra cansada. Una tarea cuyo cumplimiento requería condiciones inexistentes: una administración pública regional y local capaz de evitar el despilfarro de recursos en favor de «los amigos de los amigos», y gobiernos nacionales autónomos de clientelas locales capaces de distorsionar a su favor, y bajo chantaje electoral, cualquier diseño coherente de reorganización agraria.

A fines de los años 50, René Rochefort concluía así su notable estudio siciliano: «No se siente vibrar en Sicilia una gran confianza en una mejora próxima ni entre las masas ni entre las elites de la isla»³⁴. ¡Y se estaba en las primeras fases de la reforma agraria! Una reforma que había nacido agobiada entre demasiadas negligencias públicas y componendas entre políticos y terratenientes deseosos de liberarse provechosamente de sus tierras. En los años 60, una tercera parte de las tierras en dotación a los nuevos propietarios era abandonada por individuos que optaban por emigrar frente a la dificultad de subsistir en tierras generalmente de mala calidad y del interior de la isla, donde propiedades de 4 hectáreas a trigo no eran suficientes a menos que se unieran en asociaciones cooperativas que fueron boicoteadas por la Democracia Cristiana y que, de cualquier forma, habrían enfrentado serias dificultades en un contexto de arraigado individualismo campesino³⁵.

El mayor estudioso de la agricultura del sur de Italia en la segunda mitad del siglo xx, Manlio Rossi Doria, señalaba que, a pesar de los avances del *Mezzogiorno* desde 1949, la política pública no fue más allá del saneamiento de tierras agrícolas y programas infraestructurales y, en 1977, registraba con desaliento que las «estructuras administrativas y las clases dirigentes» no

33. F. Renda: «Il movimento contadino in Sicilia» en AAVV: *Campagne e movimento contadino nel Mezzogiorno d'Italia dal dopoguerra a oggi*, De Donato, Bari, 1979, pp. 624 y 700.

34. R. Rochefort: ob. cit. p. 413.

35. Cfr. Antonino Bacarella: «Sud, Nord e Riforma Agraria» en Giuseppe Carlo Marino (ed.): *A cinquant'anni dalla Riforma Agraria in Sicilia*, Angeli, Roma, 2003, p. 37. Acerca del «individualismo campesino», v. el clásico de Edward Banfield: *The Moral Basis of a Backward Society* [1958], The Free Press, Nueva York, 1967, p. 83 y ss, que, aunque referido a Lucania, permite un acercamiento a las raíces y consecuencias de la escasa acción colectiva en Sicilia.

eran muy distintas de las de «25 o 50 años antes»³⁶. Y esto ha derivado hoy en la lentitud burocrática de una política agraria siciliana que sabe distribuir subsidios (36% del valor añadido de la agricultura isleña) mostrando, al mismo tiempo, una casi nula capacidad operativa en la promoción de organismos asociativos de productores, en la investigación científica, en la formación profesional, en la información sobre mercados o en la promoción de los productos característicos de la agricultura local. Si a comienzos de los años 50 se malogró la posibilidad de convertir la reforma agraria en el motor del desarrollo de la isla, décadas después diversas posibilidades de desarrollo (en cítricos, vino, hortalizas, etc.), salvo excepciones localizadas, se pierden por la misma razón: instituciones inadecuadas, inconsistentes y recorridas por presiones ocultas (entre otras, criminales) que afectan tanto su credibilidad social como su eficacia. Hace décadas las instituciones regionales (y no solo ellas) fueron el principal obstáculo para que la reforma agraria desplegara sus potenciales efectos reanimadores sobre la economía y los comportamientos colectivos. Hoy es como ver una vieja película, aunque, esta vez, en colores.

A partir de la reforma agraria, la agricultura deja de ser el centro de la vida económica y social siciliana; en el momento en que se desmorona el viejo orden agrario mal sobrevivido a sí mismo, el campo pierde su antigua centralidad económica a favor de acelerados procesos de urbanización que alimentan la construcción y los servicios más que las manufacturas. La figura del campesino

inicia su decadencia frente a unos pocos empresarios agrícolas exitosos y a una multiplicidad de figuras que conservan la propiedad de la tierra como una fuente marginal de ingresos derivados ahora del trabajo en los servicios, la construcción o el empleo público, además de la emigración. La «justicia social» llega al campo con la disolución del campo como polo de agregación de fuerzas sociales potencialmente dinámicas.

Si a comienzos de los años 50 se malogró la posibilidad de convertir la reforma agraria en el motor del desarrollo de la isla, décadas después diversas posibilidades de desarrollo se pierden por la misma razón: instituciones inadecuadas, inconsistentes y recorridas por presiones ocultas ■

36. «Trent'anni alle spalle: un tentativo di valutazione della politica per il Mezzogiorno» [1977] en M. Rossi Doria: *Scritti sul Mezzogiorno*, L'ancora del Mediterraneo, Nápoles, 2003, p. 168.

Entre 1980 y 2007, con la excepción de frutas y hortalizas, la producción primaria (incluida ganadería y pesca) se reduce en términos absolutos, a precios de 2000, de 4.000 a 3.500 millones de euros³⁷. En lo que concierne a cítricos, uva y olivo, productos en los cuales Sicilia tiene claras ventajas climáticas, esas mismas ventajas son virtualmente anuladas frente a la competencia de España, Grecia, Israel o Argentina (en limones), debido a deficiencias de organización, escaso grado de procesamiento de los productos por agroindustrias locales, problemas de comercialización y de transporte, inciertas estrategias exportadoras y débiles (para decir lo menos) sinergias entre productores e instituciones³⁸. Según datos del Instituto Nacional de Economía Agraria, en 2005 el ingreso bruto de las empresas agrícolas sicilianas gira alrededor de 10.000 euros anuales, contra 16.000 de la media italiana y 64.000 en Lombardía³⁹.

En la agricultura como en la industria ocurre en tiempos recientes un tránsito «postfordista» en el consumo de frutas y hortalizas de calidad que pone a Sicilia en una posición de ventaja que, para ser aprovechada, requiere el cumplimiento de dos condiciones. En primer lugar, una elevada capacidad de organización colectiva de parte de los productores para la promoción, el control de calidad, la comercialización, la experimentación, las estrategias de exportación, etc. Y en segundo lugar, conexiones entre productores e instituciones regionales y locales cuya baja eficiencia, capacidad técnica y organizativa siguen siendo, aquí como en otros sectores, un factor de desorden sistémico, de dificultad para dar coherencia a un esfuerzo de desarrollo articulado.

■ Conclusiones

Apuntemos algunos rasgos comunes (o casi) a estas tres historias que se han desarrollado en los siglos con plena independencia una de otra, aunque hayan navegado en el líquido amniótico común del comercio internacional, el colonialismo (Inglaterra en Kerala y España en Oaxaca y Sicilia), la disputa ideológica global del siglo xx y los precios internacionales. Nadie, evidentemente, puede declararse al margen.

Como veremos, son más las similitudes entre Oaxaca y Sicilia que entre ellas y Kerala. Pero, para evitar apresuradas conclusiones políticas (dado el peso

37. Istat: *Valore aggiunto dell'agricoltura per regione, anni 1980-2007*, Roma, 30/5/2008. Tb. 2.

38. Ver INEA: *Le politiche agricole regionali a sostegno dell'agricoltura italiana*, Roma, 2008, pp. 102-106, donde se registra que en Sicilia, uno de los principales productores mundiales de cítricos, solo operaban 41 empresas de transformación en 2005, mientras que eran 133 en 1989.

39. INEA: *L'agricoltura italiana conta 2008*, Roma, octubre de 2008, p. 25.

del Partido Comunista en la historia reciente de Kerala), hay que decir que el espectro ideológico es amplio y comparte la misma responsabilidad (si así puede decirse) en los tres casos: no haber podido hacer de la agricultura aquello que fue posible en Japón, Dinamarca y EEUU en el siglo XIX, o en Corea del Sur, España y China en el siglo XX, un factor de ruptura crítica frente al pasado (que en EEUU llega con la

Guerra Civil) y de reconstrucción de reglas, condiciones y comportamientos. Después de sus reformas agrarias (1915 en México, 1950 en Sicilia y 1957-1969 en Kerala), e independientemente del color político de quien estuviera en el gobierno, en ningún caso la agricultura pudo convertirse en un factor dinámico de economías locales proyectadas a una mayor articulación productiva. La modernidad, para decirlo de alguna forma, llegó a través de la urbanización y los servicios mucho más que por la agricultura y la industria. Quizá podría hablarse de tres reformas agrarias fallidas. Fallidas en mantener sus promesas, aunque evidentemente exitosas en romper con un pasado arcaico (sobre todo en Sicilia y Kerala). La reforma agraria (con la parcial excepción de Oaxaca, donde la revolución de 1910 no trajo cambios radicales en la tenencia de la tierra, ya mayoritariamente en manos de las comunidades indígenas) no cumplió su cometido de expansión productiva sostenida, de articulación con una economía rural no exclusivamente agrícola, de formación de una clase media productiva innovadora y creadora de empleos. El impulso agrario se apagó antes de haberse encendido y sobre esa deficiencia de origen se pusieron las bases económicas y sociales del endeble desarrollo industrial posterior. Un fracaso productivo que dejó al mercado del trabajo cada vez más dependiente de los servicios (comercio, finanzas, turismo, etc.) y del empleo público. Esta atonía productiva posreforma agraria explica los grandes flujos migratorios experimentados por Sicilia en los años 50 y 60 y por Kerala y Oaxaca a partir de los 80.

Después de sus reformas agrarias e independientemente del color político de quien estuviera en el gobierno, en ningún caso la agricultura pudo convertirse en un factor dinámico de economías locales proyectadas a una mayor articulación productiva ■

Mencionemos otros dos aspectos comunes, aunque sea en forma telegráfica. El primero es la mala calidad de las instituciones. En Oaxaca, como en Sicilia, es incluso difícil imaginar cómo podría ser posible reconstruir –sobre bases de predictibilidad burocrática de la administración pública y de autonomía del Estado frente al (o los) partido(s)– instituciones corroídas durante décadas de dominio

de una cultura de *free-rider* institucional con cobertura política y justificaciones culturales asociadas al orgullo de patria chica. Dos procesos se mezclan: el descreimiento social hacia el Estado y la persistente preferencia electoral hacia partidos (o alianzas de partidos) estructuralmente conservadores⁴⁰. En Kerala, la mala calidad institucional –menor que en gran parte de la India– tal vez puede considerarse, dados los fermentos políticos que caracterizan este estado, un dato todavía no sólidamente incrustado en la vida colectiva. De las tres regiones, Kerala es la única que, en el último medio siglo, ha experimentado una alternancia en el gobierno, casi perfecta, entre el Partido del Congreso y el PCI(m). Una cultura demandante (en Kerala se publican 330 periódicos) y una tendencia a la movilización (como durante la campaña de descentralización de 1996-2001) dejan mayores esperanzas que en Oaxaca y Sicilia.

Sicilia, por su parte, demuestra elocuentemente que el crecimiento del PIB per cápita (recordemos que el ingreso medio de un siciliano es cinco veces mayor al de un oaxaqueño y veinte veces más alto que el de un keralense) no constituye una garantía de mejora en la calidad de las instituciones. No hay ningún automatismo y, si acaso hubiera alguno, evidentemente falla con cierta frecuencia. Un ejercicio de secciones cruzadas a escala global ciertamente mostraría que a mayor ingreso, mayor calidad institucional. Pero, evidentemente, quedaría el problema de mostrar que el mejor desempeño de largo plazo de las economías hoy más avanzadas no haya dependido críticamente de sus mejores instituciones incluso antes de sus fases iniciales de aceleración económica. Podría decirse que una reforma agraria exitosa requiere un estado creíble (Japón como paradigma) o una sociedad organizada y capaz de dinamismo interno (Dinamarca como paradigma). La ausencia de estos requisitos es sistemáticamente fatal. Pero el acostumbramiento a la pobreza y las posibilidades abiertas para el clientelismo y su lotería de oportunidades favorecen la estabilidad social incluso en condiciones socialmente críticas. Kerala muestra que, aun disponiendo de instituciones no tan clientelares y corruptas, la reforma agraria no es un éxito automático.

Y el último aspecto. Siguiendo a Amartya Sen, llamémoslo genéricamente «fuego amigo», pensando en sociedades con una baja capacidad de organización independiente y en las cuales incluso los sectores más «progresistas» se hacen a menudo cómplices de las peores prácticas institucionales (Oaxaca) o

40. La sigla PRI significa «Partido Revolucionario Institucional», y son legítimas las serias dudas sobre ambas atribuciones, cuanto menos de los años 50 en adelante.

conducen los movimientos sociales hacia derrotas inexorables (Kerala y Oaxaca) o disponen de bajo consenso electoral (Sicilia) o desaprovechan oportunidades de cambios sostenibles. Gaetano Salvemini escribía en 1911 lo que sigue, pensando en el sur de Italia y describiendo aquello que para él era uno de los «flagelos más ruinosos» del *Mezzogiorno*, la «pequeña burguesía intelectual»:

No hay puesto de escribano municipal, médico, inspector de impuestos, profesor, contador, secretario, guardia municipal que no tenga varios aspirantes [que protagonizan] ásperos asaltos al presupuesto de los entes locales (...) Las facciones se envuelven en ropajes con denominaciones que se leen en los periódicos, pero no hay que engañarse. Aquel indomable anticlerical que hoy es venerable en la logia [masónica] «Giordano Bruno» se inscribirá mañana a la congregación del «Santísimo Sacramento» (...) en todos los casos, mirad bien y «cherchez l'emploi». Con una clase dirigente así, la administración pública está al servicio de clientelas y facciones. Los empleados no tienen que servir al público sino operar por cuenta de la clientela que los ha nombrado, favorecer a este, hostilizar a aquel, hacer obstruccionismo a aquel otro. El contratista puede dispensarse de hacer los trabajos asignados siempre y cuando comparta las utilidades con el alcalde, contribuya a los gastos electorales y cuide a sus trabajadores en el gran día de las elecciones (...) La única pregunta que el hambriento pequeño burgués intelectual se propone cuando vota es «¿mi candidato puede conseguirme el empleo?» (...) Y el diputado meridional es, salvo muy raras excepciones, el representante político de una de las pandillas de profesionales hambrientos que se disputan el poder administrativo. Su tarea es pedir la complacencia de prefectos, jueces y policías frente a las malas acciones de sus secuaces y así la corrupción llega a Roma y de Roma infecta todo el país (...) El «Estado extranjero» que interviene continuamente en el sur es Italia del norte. E interviene exclusivamente para defender a esa pequeña burguesía criminal y podrida contra el descontento de los campesinos.⁴¹

No parecen palabras escritas hace casi cien años. Una pequeña burguesía intelectual (para seguir con el lenguaje de Salvemini) en cuyos extremos están el funcionario público corrupto o corruptible y el iluminado ideológico capaz de mezclar antiguos mitos campesinos con utopías de aislamiento virtuoso. Cada país y cada tiempo tiene sus lecturas, pero las palabras de Salvemini expresan algo común a diversas formas de atraso: la centralidad de la política como compensación de una vida económica y social sin perspectivas. ☐

41. G. Salvemini: «La piccola borghesia intellettuale nel Mezzogiorno d'Italia» en *La Voce*, 16/5/1911, en Alfio Carrà (ed.): *Orientamenti e testimonianze sulla Questione meridionale*, Célébes, Trapani, 1965, pp. 422-430.

La expansión forestal en el Cono Sur

Políticas públicas, intereses transnacionales y transformaciones territoriales

En las últimas dos décadas se ha producido un crecimiento sostenido del sector forestal en el Cono Sur, resultado tanto de las políticas públicas como del incremento de la demanda de los países desarrollados. La implantación de extensos macizos forestales y de grandes industrias asociadas provoca profundas transformaciones territoriales e involucra inversiones millonarias que se convierten en un objetivo por el que compiten los gobiernos. Pero el desarrollo forestal también genera encendidos debates –y a veces duros conflictos– en relación con sus beneficios reales y sus posibles efectos ambientales.

RAQUEL ALVARADO

■ El sector forestal en el contexto del sector agropecuario

El sector forestal ha registrado un notable crecimiento en América del Sur en las últimas décadas, particularmente en el espacio que suele denominarse Cono Sur. Si bien ello puede leerse como parte de la expansión general de los agronegocios, una serie de características distinguen a este sector del resto de las actividades agrícolas. La silvicultura comprende tanto la explotación de los bosques nativos como la de especies exóticas con fines comerciales. En este artículo nos referiremos exclusivamente a este segundo aspecto, considerando no solo la fase agrícola sino también el desarrollo industrial derivado de esta.

Raquel Alvarado: licenciada en Geografía y magíster en Políticas Ambientales y Territoriales, docente e investigadora del Laboratorio de Estudios Socioterritoriales del Departamento de Geografía de la Universidad de la República (Uruguay).

Palabras claves: forestación, desarrollo, medio ambiente, Cono Sur.

La plantación de especies exóticas con fines comerciales aparece como una actividad agrícola particular que presenta una serie de singularidades. La primera de ellas radica en sus características biológicas: su ciclo productivo no es estacional sino que se mide en años, por lo que su rendimiento no depende tanto de los factores climáticos ni está expuesto a los riesgos generados por la variabilidad de dichos fenómenos. Para llevar adelante esta actividad se requieren inversiones que puedan «congelarse» en el suelo una cierta cantidad de años, que varía según el tipo de especie y el destino industrial de la madera. Eso hace que, a diferencia de otros cultivos, no puedan ser desarrollados como agricultura familiar, y que su práctica esté principalmente a cargo de empresas.

En lo cultural, la forestación no ha generado elementos de tipo simbólico en el imaginario rural, como otros cultivos en los que, por ejemplo, la cosecha suele ser vivida como un acontecimiento festivo. Se trata de una actividad que carece de tradiciones asociadas, tanto por la ausencia del productor familiar como por su carácter relativamente nuevo. Debido a su perfil empresario, es vista como una actividad «menos noble» que el resto de la agricultura; suele ser mirada con cierta desconfianza y rápidamente se le atribuyen múltiples daños ambientales y sociales en el medio rural (algunos reales y otros no tanto). Además, en algunas regiones de América del Sur es una actividad relativamente nueva, en gran medida impulsada por capitales extranjeros, lo que la hace aún menos «confiable». También es mirada con poco agrado por productores de otros rubros agropecuarios dado que no solo compete con ellos por las tierras sino que además recibe estímulos estatales que les son negados a otros sectores agrícolas o ganaderos.

Pero, más allá de las críticas, lo cierto es que se trata de una actividad que se ha venido expandiendo en la región. Particularmente en el Cono Sur, comenzó a cobrar notoriedad a raíz del sonado –e increíble– conflicto entre Uruguay y Argentina por la instalación de dos plantas de celulosa sobre el río limítrofe, y por las millonarias inversiones que está atrayendo.

■ La expansión forestal reciente

Aunque es vista como una actividad nueva en los países del Cono Sur, en algunos de ellos la actividad forestal data de principios del siglo xx o incluso de antes: es el caso de aquellos países con importantes masas boscosas naturales, como los bosques del sur de Chile o los bosques tropicales brasileños, donde históricamente existía una cierta tradición de explotación forestal. En

otros, sin embargo, la aparición de la forestación fue toda una novedad y un factor de conmoción en el agro: es el caso de Uruguay, país cuyo territorio, hasta la expansión reciente de la forestación, estaba cubierto en un 90% por pastizales dedicados a la ganadería.

Las causas del desarrollo del sector forestal en la región pueden tener distintas lecturas. Para algunos, es un ejemplo más de la fase de transnacionalización del capital al que han dado en llamar «imperialismo forestal»¹, que se inscribiría en una suerte de «geopolítica forestal» diseñada por las grandes empresas de pulpa y papel de los países del Norte para imponer sobre el mundo en desarrollo un modelo de desarrollo forestal que permita satisfacer su demanda. Si bien en ciertos casos el mecanismo funciona de esa manera, no es en modo alguno suficiente para explicar el crecimiento de este sector, aunque sí un factor coadyuvante. Otra lectura posible, que permite relativizar esa visión, toma en cuenta la preexistencia de planes nacionales

Si analizamos históricamente el surgimiento de las políticas forestales en la región, encontramos que en países como Brasil y Chile los primeros intentos tienen no menos de 70 años ■

de desarrollo forestal, concebidos como alternativas de diversificación de la economía agropecuaria e instrumentos para equilibrar la balanza comercial.

Si analizamos históricamente el surgimiento de las políticas forestales en la región, encontramos que en países como Brasil y Chile los primeros intentos tienen no menos de

70 años, como parte de un desarrollo que se aceleró a mediados de la década del 80 y en los 90, impulsado por la creciente demanda mundial de papel y la liberalización de los mercados. Ese incremento de la demanda condujo a las grandes empresas del mundo desarrollado a delinear esa suerte de «estrategia forestal internacional» por la cual deslocalizaron parte de su actividad productiva.

A nuestro entender, entonces, existían en la región planes nacionales de desarrollo forestal anteriores, pero recién comenzaron a ser plenamente exitosos cuando sus intereses coincidieron con las estrategias internacionales de las grandes empresas forestales.

1. Ricardo Carrere y Larry Lohmann: *El papel del Sur*, Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, México, DF, 1997.

■ El mercado internacional como impulsor del desarrollo forestal en los países en desarrollo

En las últimas décadas se ha registrado un crecimiento sostenido de la demanda de papel: en 2004 alcanzaba los 350 millones de toneladas anuales y para 2020 se estima que se incrementará en unos 200 millones. Todos los tipos de papel –papel de impresión y escritura, papel corrugado, cartón, papel *tissue*– han experimentado un aumento de la demanda. La mayor parte del papel es producido a partir de la celulosa proveniente de la pulpa de madera. Los grandes países productores de papel y celulosa son también los principales consumidores, por lo cual es una industria con fuerte integración vertical. Sin embargo, en los últimos años se verifica una tendencia a la aparición de países productores que consumen poco papel y que, por lo tanto, generan un gran excedente exportable. Como resultado, una porción creciente de celulosa, de alrededor de 20% del total, circula sujeta a los vaivenes del mercado; es la llamada «celulosa de mercado» (*pulp market*).

Tradicionalmente, la producción de celulosa para papel se nutría principalmente de los bosques naturales del norte de Europa y de América del Norte, y los principales productores eran Estados Unidos, Canadá, los países escandinavos, Rusia y otras naciones europeas. Es importante destacar el rol que juega Japón en el mercado mundial, ya que, con reducidos bosques en su territorio, es un gran consumidor de celulosa y papel, con inversiones en bosques y plantas industriales en diversas partes de Asia, EEUU y Canadá, y como importador de celulosa y astillas desde Australia, Nueva Zelanda y Chile. Conjuntamente con Taiwán y Corea, que también son grandes consumidores de celulosa de mercado, las variaciones en la demanda japonesa afectan profundamente el nivel de precios de la celulosa.

En los 90, el sector forestal atravesó un proceso de reestructuración que fue consecuencia de una serie de operaciones de adquisiciones y fusiones. Se estima que, a fines de esa década, la inversión directa en el sector forestal era de unos 60.000 millones de dólares y predominaba la inversión nacional por sobre la inversión extranjera directa (IED). La mayor parte se orientaba hacia la industria y tendía a focalizarse en los países desarrollados, y en menor medida en las plantaciones de los países subdesarrollados².

2. Banco Interamericano de Desarrollo (BID): «Estudio sobre inversión directa en negocios forestales sostenibles», STCP-Engenharia de Projetos, Curitiba, 2004.

Este aumento del consumo se produjo junto a la generalización de la conciencia ambientalista en los países desarrollados –principalmente en Europa–, plasmada en el surgimiento y la afirmación de los partidos verdes, lo que comenzó a incidir en las normativas de protección de los bosques naturales ante la perspectiva de su agotamiento progresivo. La irrupción de la preocupación ambiental en los años 80 orientó la producción hacia la explotación de especies implantadas y se abandonó la explotación de los bosques naturales. Inicialmente, se realizaron esfuerzos de reforestación en los propios países productores, luego comenzó el avance hacia otros países europeos, como España o Portugal, para finalmente buscar localizaciones más convenientes tanto desde lo ecológico como desde lo económico.

La necesidad cada vez mayor de materia prima para continuar ampliando sus negocios llevó a las grandes empresas del mundo desarrollado a expandirse en el Tercer Mundo. Así, comenzaron a realizarse plantaciones de pinos y eucaliptos en sustitución del bosque nativo en el Sudeste asiático (Indonesia y Tailandia), América Central (Costa Rica y Honduras) y el Cono Sur, especialmente en Uruguay.

En este proceso de deslocalización de la producción forestal se pueden reconocer dos etapas: en la primera, las grandes empresas expanden sus plantaciones en distintos lugares del mundo, de manera de proveer a sus plantas industriales ubicadas en el Norte con la celulosa producida en el Sur; en la segunda, cuando las plantaciones propias han alcanzado un volumen considerable y, si la rentabilidad es favorable, comienzan a construir centros industriales en los nuevos países productores, lo que lleva, en algunos casos, al cierre de las plantas en los países de origen.

¿Qué ventajas ofrecen los países del Tercer Mundo? En primer lugar, existen condiciones ambientales favorables al crecimiento rápido de los árboles. Dependiendo del lugar y la especie, el crecimiento puede ser entre cuatro y diez veces más veloz que en los bosques del hemisferio norte. Por ejemplo, en la franja de tierras templadas subtropicales y tropicales de América, Asia, África y Oceanía, un eucalipto tarda entre ocho y diez años en crecer, mientras que en los países escandinavos demora no menos de 30. Esta relación se amplía si consideramos las especies de fibra larga, como los pinos, en los que el proceso puede ser hasta ocho veces más rápido. Otro factor natural de suma importancia es la abundancia de agua, que resulta particularmente importante para la instalación de plantas de celulosa, cuyo proceso la requiere en grandes cantidades.

En segundo lugar, el costo de la tierra en los países en desarrollo es menor, y existen vastas extensiones en las que la titularidad de la tierra es precaria. Esto permite adquirir importantes superficies con una baja inversión de capital, en muchos casos desplazando a comunidades de pueblos originarios, con las consecuencias sociales que ello acarrea.

En tercer lugar, el bajo costo de la mano de obra, así como la inexistencia de leyes laborales para el medio rural o su inobservancia por parte de los gobiernos, facilitan este tipo de actividad.

Todos estos factores –la rapidez del crecimiento de las especies, la facilidad para la obtención de tierras a bajo precio y el costo reducido de la mano de obra– cierran una ecuación inmejorable para que las empresas del Norte miren hacia el Sur en busca de nuevos espacios de producción. A esto debemos agregar las políticas de estímulo que los gobiernos de los países en desarrollo, ávidos de inversiones extranjeras, comenzaron a implementar para tratar así de mejorar sus ventajas competitivas.

Por último, la carencia de normativas conservacionistas en muchos países del Sur (o su inobservancia) favoreció la implantación de bosques de especies exóticas sin ningún tipo de restricciones relacionadas con sus posibles efectos negativos sobre el ambiente. En ese sentido, suele ar-

gumentarse que la instalación de plantas de celulosa implica el traslado de la «fase sucia» del proceso desde el Norte hacia el Sur. Si bien esto ha sido cierto en algunos casos, las actuales normativas ambientales de la Unión Europea obligan a las empresas de los países miembros a utilizar en otras regiones el mismo tipo de tecnologías y cuidados que en los países de origen; asimismo, organismos internacionales de crédito, como el Banco Mundial (BM) –a través de sus agencias, como la Corporación Financiera Internacional– han adoptado como práctica la exigencia de estudios de impacto ambiental, así como de certificaciones de sustentabilidad de las plantaciones.

La rapidez del crecimiento de las especies, la facilidad para la obtención de tierras a bajo precio y el costo reducido de la mano de obra cierran una ecuación inmejorable para que las empresas del Norte miren hacia el Sur en busca de nuevos espacios de producción ■

■ Las políticas nacionales como impulsoras del desarrollo forestal

Así como en algunos países del Tercer Mundo el desarrollo de la producción forestal con especies exóticas es una actividad nueva impulsada por la expansión de las grandes empresas, en el Cono Sur las políticas nacionales de desarrollo forestal comenzaron muchas décadas antes de la transnacionalización de la producción de madera y pulpa.

Como se mencionó, tanto Brasil como Chile formularon políticas de estímulo a la plantación de bosques con fines comerciales en la década de 1930, que luego tuvieron un segundo impulso en las décadas de 1960 y 1970, acompañando

Tanto Brasil como Chile formularon políticas de estímulo a la plantación de bosques con fines comerciales en la década de 1930, que luego tuvieron un segundo impulso en las décadas de 1960 y 1970, acompañando el auge de las políticas desarrollistas en América Latina ■

el auge de las políticas desarrollistas en América Latina. A continuación se repasa brevemente la historia del sector forestal y sus principales características en los cuatro países del Cono Sur.

Brasil. El primer antecedente data de 1934, cuando se puso en práctica un Código Forestal para regular y proteger los bosques naturales y establecer los incentivos a los bosques implantados y la industrialización de la madera. A partir de 1964, la política desarrollista de la dictadura militar implementó importantes planes de forestación basados en incentivos fiscales. Más tarde, en los 70, se formularon

planes de estímulo al desarrollo de la industria de celulosa y papel. El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) jugó un rol fundamental en la financiación de la industria, atendiendo prioritariamente a los grandes emprendimientos, con el objetivo no solo de garantizar el consumo interno, sino también de generar excedentes exportables. Durante los 70, las normas creadas para estimular las plantaciones, así como el activo apoyo estatal, dieron cuenta de la voluntad de desarrollar el sector con la visión de un complejo agroindustrial³. En los 80, sin embargo, se eliminaron los beneficios para

3. Jefferson Rodrigues dos Santos: «A Constituição do Complexo Agroindustrial de Celulose no Rio Grande do Sul: Uma Avaliação da Dinâmica Global e da Inserção Brasileira no Setor», trabajo presentado en el XII Encuentro de Geógrafos de América Latina, Montevideo, 3 a 7 de abril de 2009, disponible en < http://egal2009.easyplanners.info/area02/2230_Santos_Jefferson_Rodrigues_dos.pdf>.

las plantaciones, y en los 90 se restringieron las áreas en las que se permite plantar, pero el BNDES continúa hasta el presente apoyando las inversiones en celulosa y papel.

Brasil es el país de mayor desarrollo forestal de la región; ocupa el cuarto lugar mundial en la producción de todos los tipos de celulosa y el primer lugar en celulosa de fibra corta de eucalipto. El sector forestal-industrial representa 4,5% del PIB y 7% de las exportaciones.

Los bosques plantados alcanzaron las seis millones de hectáreas en 2008; de ellos, 93% son plantaciones de pino y eucalipto. La región sur y sureste (San Pablo, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina y Río Grande do Sul) concentran 40% de las plantaciones, si bien en los últimos años se expandieron aceleradamente aquellas situadas en los estados del nordeste y del centro del país, como Matto Grosso do Sul.

El sector forestal brasileño se ha desarrollado sobre la base de la inversión directa privada de origen nacional y la fuerte financiación estatal. En los últimos años se han producido fusiones y adquisiciones entre las empresas presentes en el país. El caso más paradigmático es la unión de las dos gigantes del sector a través de la adquisición del control accionario de Aracruz por parte de VCP (sector forestal del grupo Votorantim). Otra transacción importante fue la compra del sector forestal de la Compañía Vale do Rio Doce (CVRD) por el grupo Suzano.

Los capitales extranjeros no han sido determinantes para el crecimiento del sector, aunque vienen ganando peso en los últimos tiempos: se puede mencionar, por ejemplo, la llegada de uno de los mayores grupos del sector forestal a escala mundial, la compañía sueco-finlandesa Stora Enso, que se asoció con Aracruz para la construcción de la mayor planta de celulosa de Brasil: Veracel, en el estado de Bahía. Otro ejemplo del reciente avance del capital extranjero fue la compra de la totalidad del paquete accionario de Cenibra por el grupo japonés JBP, que ya participaba con 48%. Sin embargo, se puede decir que, hasta el momento, el control de la producción sigue estando en manos brasileñas⁴.

Chile. En 1931 se aprobó la Ley de Bosques para incentivar las plantaciones por parte de empresas privadas mediante exenciones impositivas. En 1965

4. BID: ob. cit.

se implementaron nuevas medidas para el sector, por las cuales el Estado se hizo cargo de viveros y plantaciones y de la construcción de plantas de celulosa. En 1974, el gobierno militar dictó el decreto 701, que marcaría un punto de inflexión en el desarrollo forestal chileno, ya que estableció generosos estímulos –75% de bonificación de los gastos de plantación– que produjeron un crecimiento explosivo del área plantada. Asimismo, se privatizaron aquellos activos forestales (plantaciones, industrias) que estaban en manos del Estado. Ambas medidas favorecieron la conformación de grandes grupos concentrados. En 1998 se eliminaron los beneficios, que se reorientaron hacia los pequeños propietarios y a la plantación en terrenos degradados.

El sector forestal chileno representó 3,9% del PIB en 2007. Es un sector orientado a la exportación, que ha crecido a razón de 10% anual en los últimos 15 años. Hoy explica 7,5% de las exportaciones del país.

La mitad de la producción se destina a la industria del aserrado, 33% a la producción de celulosa y el resto a la fabricación de paneles. Es un sector fuertemente concentrado, en el que juegan un rol protagónico las empresas de capital nacional: dos de ellas –Arauco (Grupo Angelini) y CMPC (Grupo Matte)– dan cuenta de 65% de las exportaciones. Estos grupos cubren todos los segmentos de la cadena forestal: Arauco tiene 730.000 hectáreas plantadas, 5 plantas de celulosa, 12 aserraderos y otras 9 plantas de paneles, vigas, etc. CMPC, por su parte, cuenta con 500.000 hectáreas de pino y eucalipto de plantaciones, 3 plantas de celulosa, 7 fábricas de madera sólida y 5 plantas de papel.

El principal producto exportado es la celulosa, dominado por las empresas mencionadas, y luego los tableros y paneles, donde se destaca Masisa, una empresa con gran proyección en el exterior. La política de estímulo desarrollada durante la dictadura favoreció la concentración de la tierra y de la industria. Las RYMES, que representan 90% del empleo forestal e industrial, han reducido su participación debido al atraso tecnológico y la falta de políticas que apoyen su reconversión.

Argentina. Desde 1948, el país cuenta con normativas tendientes a promover la actividad forestal en ciertas áreas que se consideran de baja productividad agrícola-ganadera. La Ley 13.273 establecía una serie de beneficios con el objetivo de desarrollar el sector, tales como créditos y exenciones. En 1995, mediante los decretos 285/95 y 311/95, se puso en práctica un Plan de Promoción de Plantaciones Forestales que estableció reintegros a la primera poda, el primer raleo y el manejo de rebrotes. Con este plan, las plantaciones

pasaron de unas 16.000 hectáreas en 1990 a unas 50.000 en 1997. A fines de 1998 se aprobó la Ley 25.080, que instituyó un régimen de promoción de las inversiones para la implantación de bosques, su mantenimiento, el riego, la protección y la cosecha, incluidas las actividades de investigación y desarrollo, así como las de industrialización de la madera, cuando el conjunto de todas ellas formen parte de un emprendimiento forestal o forestoindustrial integrado.

Hoy existen más de un millón de hectáreas plantadas de pino y eucalipto, principalmente en las provincias de Misiones, Corrientes y Entre Ríos. La masa forestal implantada aumentó a partir de la aprobación de la Ley 25.080, pero el crecimiento sostenido duró pocos años debido a las fallas en la implementación de los beneficios previstos. No obstante, las exportaciones de productos forestales han crecido en forma significativa en los últimos años, como resultado del fin del régimen de convertibilidad y la devaluación del peso.

El sector foresto-industrial no se encuentra tan concentrado como en Brasil y Chile, si bien algunos de los poderosos grupos de estos países ya están presentes en la Argentina. En los últimos años, algunas empresas chilenas, como Arauco y Masisa, adquirieron importantes activos forestales en Argentina: entre 1990 y 2000 la inversión chilena en el sector forestal argentino fue de unos 1.500 millones de dólares⁵. Entre las inversiones más destacadas hay que mencionar la compra, por parte de Arauco, de Alto Paraná, la mayor empresa forestal argentina, y de Papeles del Plata, la mayor fabricante sudamericana de papel *tissue*, por parte de CMPC. Las compañías chilenas, además de adquisiciones de plantaciones y empresas, invirtieron en nuevas instalaciones: Masisa inauguró plantas de aglomerado y de tableros en Entre Ríos y Arauco instaló un gran aserradero y una planta de tableros en Misiones.

**En los últimos años,
algunas empresas chilenas,
como Arauco y Masisa,
adquirieron importantes activos
forestales en Argentina ■**

En general, la política forestal argentina ha sido algo errática, con algunos cambios institucionales que no beneficiaron al sector; se puede decir que la modernización de la última década se debe al ingreso de inversores extranjeros, principalmente chilenos, más que a las políticas públicas⁶.

5. *Ibíd.*

6. *Ibíd.*

Uruguay. El primer intento de desarrollo forestal data de los años 60 y fue resultado de los estudios de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), que formuló planes de desarrollo acordes con las políticas impulsadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Estos estudios identificaron áreas de suelos prioritarios para plantaciones, y en 1963 se formuló un Programa de Desarrollo Forestal con una serie de objetivos que se materializarán en dos acciones concretas: la creación en 1964 de la Dirección Forestal en el ámbito del Ministerio de Ganadería y Agricultura, y la aprobación de una ley de estímulo a las plantaciones (Ley 13.723) en 1968, que no dio los resultados esperados y fue derogada a mediados de los 80. En 1987 comenzó a implementarse la actual política forestal con la aprobación de la Ley 15.939, la formulación del Plan Nacional Forestal y el establecimiento de estímulos económicos tales como el reintegro de 50% del costo de plantación, diversas exenciones tributarias (impuestos territoriales, importación de insumos) y financiación del Banco de la República con generosos periodos de gracia. A partir de la llegada del Frente Amplio al gobierno,

El caso uruguayo tiene una serie de peculiaridades respecto a los desarrollos forestales de los países vecinos, ya que es el único país donde la actividad no tenía relevancia alguna y donde la presencia de compañías extranjeras ha sido realmente determinante para el desarrollo reciente ■

se suprimieron varios de estos beneficios, y los estímulos se reorientaron hacia la integración de la forestación con la ganadería (silvopastoreo) y la producción de maderas de calidad.

El caso uruguayo tiene una serie de peculiaridades respecto a los desarrollos forestales de los países vecinos, ya que es el único país donde la actividad no tenía relevancia alguna (solo existían menos de una decena de pequeñas empresas que plantaban para consumo nacional y dos modestas plantas de celulosa y papel) y donde la presencia de compañías

extranjeras ha sido realmente determinante para el desarrollo reciente. La política de estímulos produjo una revolución en el campo uruguayo, ya que permitió construir un modelo de desarrollo forestal prácticamente desde cero. Las metas de plantación fijadas en el primer plan quinquenal fueron rápidamente superadas y el ritmo de plantación fue en aumento hasta fines de la década de 1990; luego se enlenteció, acorde con la crisis que azotó a la región, y se recuperó más tarde, aunque con un crecimiento moderado. La superficie forestada alcanza actualmente unas 800.000 hectáreas, lo cual

representa 25% de los suelos de prioridad forestal y 5% de la superficie agropecuaria nacional.

Desde el punto de vista de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Forestación (D. 480/88)⁷, se puede concluir que ha sido una política pública exitosa. El sector privado ha desempeñado un rol fundamental en la actual fase de industrialización, ya que no hubo lineamientos de política estatal para ello. Se destacan especialmente tres grandes firmas extranjeras: Empresa Nacional de Celulosa de España (ENCE), Forestal Oriental-Botnia (Finlandia) y Weyerhaeuser (EEUU). Estas empresas han reestructurado varias veces su capital accionario, con transacciones internas, fusiones y ventas a terceros. ENCE fue la primera en llegar al país, con inversiones en plantaciones, un aserradero, una terminal portuaria propia y dos plantas de astillado. Hizo dos intentos de construir una planta de celulosa: el primero quedó abortado por los conflictos con Argentina; el segundo intento debió ser suspendido por la frágil situación económica de la empresa, afectada por la crisis internacional. En mayo de 2009, ENCE vendió la mayor parte de sus activos en Uruguay a un grupo formado por la chilena Arauco y la sueco-finlandesa Stora Enso, por 340 millones de dólares.

También en 1990 desembarcaron en Uruguay los capitales finlandeses. Inicialmente asociados con Shell bajo el nombre de Forestal Oriental, se dedicaron a las plantaciones de eucaliptos. Luego del retiro de Shell, ahora bajo el nombre de Botnia, la compañía comenzó a encarar la inversión industrial. Este grupo ha forestado unas 100.000 hectáreas de eucaliptos y ha construido una planta de celulosa y una terminal portuaria, con una inversión de 1.100 millones de dólares, a orillas del río Uruguay. Finalmente, Weyerhaeuser, de capitales estadounidenses, se instaló en el norte del país: plantó 127.000 hectáreas de pinos destinados a la transformación mecánica (aserrado, fabricación de tableros, etc.) y construyó dos plantas industriales.

En 1996 llegó al país Stora Enso, una empresa sueco-finlandesa que comenzó a comprar tierras con vistas a conformar un patrimonio mínimo que le permitiese instalar una planta de celulosa. Hasta 2009, las empresas chilenas habían tenido escaso protagonismo: Arauco y CMPC se habían limitado a algunas adquisiciones menores. Sin embargo, ese año se produjo la compra de los activos de ENCE por parte de Stora Enso, asociada con Arauco, lo que convirtió a este nuevo grupo en el mayor propietario de tierras de Uruguay, con unas 250.000 hectáreas.

7. Disponible en <www.mgap.gub.uy/FORESTAL/DGF>.

■ El sector forestoindustrial y el territorio

La implantación de bosques y su posterior aprovechamiento generan profundas transformaciones tanto en lo que refiere al uso y apropiación del espacio geográfico como a las formas espaciales resultantes. Milton Santos, en su clásica conceptualización del espacio geográfico, sostiene que este está constituido por fijos y flujos (*fixos e fluxos*).

La implantación de bosques y su posterior aprovechamiento generan profundas transformaciones tanto en lo que refiere al uso y apropiación del espacio geográfico como a las formas espaciales resultantes ■

Los primeros son las fuerzas productivas; los segundos, los movimientos generados por estas, tanto la circulación material como la inmaterial⁸.

La forestación tiene efectos que quedan «fijados» espacialmente y otros en constante circulación en el espacio geográfico y que son parte constitutiva de este. Las plantaciones en sí mismas son la primera gran transformación:

grandes extensiones forestales monoespecíficas que fragmentan y cambian radicalmente el paisaje, a veces sustituyendo el monte nativo (la mata atlántica brasileña, por ejemplo) y a veces la pradera. El cambio de uso del suelo, de la ganadería o la agricultura familiar a la forestación, supone además un cambio de organización de la explotación de la tierra, desde formas tradicionales extensivas hacia formas empresariales cada vez más tecnificadas, con prácticas desconocidas en el medio rural, en particular cuando se trata de grandes empresas integradas verticalmente y conectadas al mercado global.

Además, la plantación de bosques supone, en la mayoría de los casos, un cambio en la apropiación del suelo. Según el contexto socioeconómico y cultural de las áreas rurales implicadas, pueden darse diversas situaciones: desde el desalojo liso y llano por parte de grandes empresas de comunidades campesinas o aborígenes que han ocupado ancestralmente la tierra pero sin contar con títulos de propiedad, hasta pequeños propietarios que se ven beneficiados con las ventas de sus tierras a estas compañías, como sucedió en Uruguay⁹. En

8. Milton Santos: *Metamorfoses do Espaço Habitado*, Hucitec, San Pablo, 1988.

9. Muchos pequeños y medianos ganaderos se vieron «tentados» a vender sus tierras revalorizadas por la declaratoria de «prioridad forestal» a las grandes empresas extranjeras. Con la ganancia obtenida, estos propietarios accedieron a comprar nuevas tierras en zonas de mayor productividad ganadera y se produjo así un proceso de valorización inmobiliaria en cadena de la tierra rural que involucró casi todo el agro uruguayo.

este caso, además, la irrupción de las grandes empresas conllevó un proceso de extranjerización de la propiedad, dado que el mayor impulso privado al sector quedó en mano de empresas extranjeras, que actualmente son propietarias de 75% de las tierras forestadas en Uruguay.

El cambio de uso del suelo supone el desplazamiento de población rural a la vez que genera movilidades cotidianas inversas, esto es, desde los pueblos hacia las plantaciones, ya que la mayoría de los trabajadores forestales pasan a residir en los poblados y se emplean en empresas contratistas que van rotando su actividad de plantación en plantación. El grado de tercerización del trabajo forestal es alto¹⁰, lo cual va asociado a un alto nivel de informalidad y, por consiguiente, a condiciones de trabajo deficientes tanto en lo salarial como en lo referente a riesgos laborales.

Por otra parte, el sector forestal genera importantes flujos de carga que impactan de diversa forma en el territorio. En primer lugar, el traslado de madera suele ser altamente dañino para la caminería rural, pues supone un tráfico permanente de carga muy pesada y concentrada en periodos cortos, lo cual genera costos que generalmente corren por cuenta del Estado. Estos flujos de carga generan nuevos «fijos», pues se necesitan grandes espacios de acopio, sea en predios periurbanos o en recintos portuarios. El transporte de la madera es un factor determinante de la rentabilidad del negocio forestal, ya que la madera rolliza es un *commodity* de bajo valor pero cuyo costo de traslado es elevado; por lo tanto, la localización de las plantaciones no depende solamente de las aptitudes del suelo sino también de la distancia de esas plantaciones respecto a los puertos o a las plantas industriales. Se requieren grandes inversiones en logística, tanto en la recuperación y el mantenimiento como en la creación de nueva infraestructura de transporte. Un ejemplo de ello es la construcción de plantas de astillado (chips) que facilitan el comercio internacional en barcos graneleros, pues los chips ocupan mucho menos espacio que los rollizos, y terminales portuarias especializadas en el traslado de celulosa, como la de Portocel en Barra do Riacho (Espírito Santo) de las empresas Aracruz y Cenibra, o la terminal Ontur en Nueva Palmira (Uruguay) para el embarque de la celulosa de Botnia.

La fase industrial también genera efectos en el territorio, sobre todo si se trata de plantas de celulosa, ya que son instalaciones mucho más grandes y complejas

10. En Brasil, en 2007, el porcentaje de trabajadores tercerizados para toda la cadena forestal era de 85%, y para la fase primaria, superior a 90%. Fuente: Bracelpa: *Relatório Estatístico Florestal 2007*, disponible en <www.ipef.br/estatisticas/relatorios/Bracelpa-Relatorio_Estatistico_Florestal-2007.pdf>.

que aquellas destinadas a la transformación mecánica de la madera (aserrado, tableros, etc.). La instalación de plantas industriales genera una serie de nuevos flujos tanto de cargas como de trabajadores, particularmente en la etapa de construcción. Asimismo, supone una serie de obras de infraestructura de acceso y extensión de redes de servicios, que a veces son realizadas por el Estado y en algunas oportunidades por las propias empresas. También aparecen ciertas formas «novedosas» de apropiación del espacio: por ejemplo, la concesión del estatus de «zona franca», mecanismo que fue utilizado en Uruguay por la empresa Botnia y concedido también al fallido proyecto de Ence¹¹.

■ Conflictos socioambientales en torno de la forestación

La implantación de grandes macizos forestales ha desencadenado diversos conflictos entre empresas y comunidades locales. En algunos casos, los conflictos han sido consecuencia directa de los daños generados por las plantaciones o por las fábricas de celulosa sobre las comunidades; en otros casos se trató más bien de «conflictos preventivos» por parte de comunidades que,

La implantación de grandes macizos forestales ha desencadenado diversos conflictos entre empresas y comunidades locales ■

ante la incertidumbre, invocan la aplicación del principio precautorio sobre la base de experiencias negativas vividas en otros lugares¹².

Estos conflictos van desde simples polémicas a través de los medios de comunicación y foros de discusión pública, hasta enfrentamientos con instancias judiciales y violentos desenlaces. Como ejemplos de este primer tipo de conflicto podríamos mencionar los debates en Uruguay desde que comenzó la política de desarrollo forestal, que han involucrado a ONG profesionales, instituciones responsables de la política forestal y algunos sectores académicos. Se trató en todos los casos de «conflictos preventivos», en los que la participación de las comunidades locales ha sido

11. El régimen de «zona franca» en Uruguay supone la exoneración de todos los tributos nacionales –excepto los aportes a la seguridad social– a cambio del pago de un canon al Estado. Es preciso remarcar que, pese a las exenciones de carácter impositivo, en las «zonas francas» rige la legislación ambiental y laboral nacional sin excepciones.

12. «Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.» Organización de las Naciones Unidas: Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Principio 15, Río de Janeiro, 1992.

reducida, ya que los efectos ambientales negativos fueron puntuales y no se han producido disputas por la propiedad de la tierra. Otro caso de conflicto preventivo, pero con un alcance y una gravedad inusitados, es el desatado en Gualaguaychú (Argentina) por la instalación de la planta de celulosa de Botnia en Uruguay, conflicto que se está procesando a través de tribunales internacionales.

En otros casos, la apropiación de tierras fiscales habitadas por comunidades aborígenes por parte de las empresas forestales, ante la pasividad –o complicidad– de las autoridades ha dado lugar a duros y prolongados enfrentamientos. Al ver reducido su territorio, las comunidades –que viven de la agricultura de subsistencia, la recolección y la pesca– no pueden asegurar su alimentación. Este es el caso de las comunidades mapuches del sur de Chile, que han llegado a quemar plantaciones forestales como protesta, por lo que sus integrantes fueron reprimidos y encarcelados. También en Brasil se han generado conflictos de este tipo con comunidades aborígenes en los estados de Bahía y Espírito Santo, donde se realizaron diversas acciones directas, como la ocupación de plantaciones, fábricas y terminales portuarias de la empresa Aracruz. Otro caso de un conflicto surgido posteriormente al daño ambiental fue el de Valdivia (Chile), debido a la contaminación producida por la fábrica de celulosa de Celco (Grupo Arauco), que habría ocasionado la muerte de los cisnes de una reserva natural.

Pero, más allá de los conflictos, ¿cuáles son los efectos ambientales de la forestación en sentido estricto? Se trata de una larga discusión en la que siguen existiendo dos bibliotecas que contraponen, sin términos medios, la imagen de las plantaciones como causantes de catástrofes con la de benefactoras del ambiente. Esta discusión solo tendrá respuesta en el mediano plazo, ya que los impactos a gran escala sobre los ecosistemas son resultado de procesos acumulativos a lo largo de años.

Sin embargo, es posible señalar aquellos efectos negativos que las grandes extensiones de plantaciones monoespecíficas podrían ocasionar. Entre los más significativos se destacan los impactos sobre el balance hídrico: menor disponibilidad de agua superficial, dado que las plantaciones tienen gran capacidad de intercepción de las precipitaciones y un escurrimiento menor, además de un descenso de los niveles de agua subterránea. Las plantaciones pueden afectar la fertilidad futura del suelo por erosión y compactación; y producen también una disminución de la biodiversidad, ya que estas especies exóticas no van acompañadas de otras especies vegetales (arbustos,

plantas trepadoras, parásitas) y animales, como sucede en los bosques naturales. Vale la pena señalar que en 2008 la Justicia Federal del Estado de Bahía condenó a la empresa Veracel a restaurar la mata atlántica en un área de 96.000 hectáreas que le fueran concedidas en forma ilegal y a pagar una multa de 12 millones de dólares¹³.

Por lo tanto, a la hora de analizar los proyectos forestales se deben tomar en cuenta una serie de restricciones, tanto en la localización como en la extensión de las plantaciones: en principio, la capacidad de recarga de los acuíferos, excluyendo además las zonas de alimentación de las cuencas hídricas. Es necesario también definir con criterios de sustentabilidad los tipos de suelos que se destinen a las plantaciones, ya que la pérdida de nutrientes del suelo bajo pinos o eucaliptos puede afectar su reconversión futura para otros cultivos.

■ Las perspectivas del sector forestoindustrial en el Cono Sur

En los últimos años se concretaron o se anunciaron gigantescas inversiones en el sector forestoindustrial en la región, tanto en bosques como en plantas industriales. Las inversiones en plantas de celulosa y plataformas logísticas asociadas son negocios millonarios que ningún gobierno local o nacional quiere dejar pasar, no por la generación de empleo directo en ellas sino por el impulso que supone para la industria de la construcción y por el empleo indirecto asociado al transporte y la logística¹⁴.

El desempeño de este sector económico está siendo afectado por la actual crisis económica y la retracción del comercio internacional: el precio de la celulosa cayó en forma marcada y disminuyó la demanda de papel y productos de madera sólida, lo que afectó fuertemente aquellos emprendimientos orientados a la exportación. Pese a ello, las expectativas de mediano plazo son buenas, ya que las grandes inversiones proyectadas han quedado postergadas pero no descartadas.

13. «Brasil: decisión histórica de la Justicia Federal condena a Veracel Celulose (Stora Enso y Ara-cruz) por delito ambiental» en Boletín Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales N° 132, 7/2008, disponible en <www.wrm.org.uy>.

14. En la construcción de la planta de Botnia en Uruguay participaron 40 empresas de construcción e ingeniería civil y se emplearon 4.700 trabajadores. Su funcionamiento supuso un crecimiento de 1,5% del PIB uruguayo. Por otra parte, la competencia por la inversión de 3.000 millones de dólares en torno del proyecto de la portuguesa Portucel «enfrentó» recientemente a Uruguay y al estado de Matto Grosso do Sul.

En un contexto de incertidumbre económica, la inversión en plantaciones aparece como estable en la medida en que los tiempos del ciclo de crecimiento son más prolongados que la duración habitual de las crisis financieras. Esta cualidad de estabilidad permite atraer capitales ajenos al sector a través de fondos de pensión y bonos corporativos e instrumentos tales como la securitización forestal.

Por otra parte, el sector forestal está abriendo oportunidades de inversión en otras áreas, como la generación de energía limpia a partir de residuos forestales y la comercialización de bonos de carbono. Es por esta razón que las expectativas a mediano plazo, más allá del impacto de la crisis actual, son optimistas: la apuesta consiste en seguir formando la masa forestal de modo que esté disponible una vez que la crisis haya terminado.

La cadena forestal abre sin lugar a dudas un abanico de oportunidades de creación de valor en distintos segmentos productivos, desde el agrícola-industrial, pasando por la generación de energía, el transporte y la logística, hasta los servicios ambientales. Sin embargo, el afán productivista no debe dejar de lado la preocupación ambiental. Más allá de cierto fundamentalismo ambientalista en boga, el riesgo de deterioro de los ecosistemas existe si no se establecen ciertos resguardos en la localización y el manejo de las plantaciones, así como en el control y gestión de emisiones de las industrias celulósicas. ☐

Desarrollo Económico
Revista de Ciencias Sociales

Enero-Marzo de 2009

Buenos Aires

Nº 192

ARTÍCULOS: **Guillermo Cruces y Leonardo Gasparini**, Desigualdad en Argentina. Una revisión de la evidencia empírica. **Sergio Serulnikov**, Crisis de una sociedad colonial. Identidades colectivas y representación política en la ciudad de Charcas (siglo XVIII). **Axel Kicillof**, Salario, precio y ganancia en la *Teoría general*. **Noam Lupu y Susan C. Stokes**, Las bases sociales de los partidos políticos en Argentina, 1912-2003. COMUNICACIONES: **Flavia Fiorucci**, La cultura, el libro y la lectura bajo el peronismo: el caso de las bibliotecas. DEBATES: **Dora Orlansky**, ¿Validez de una demostración? Patronazgo y empleo público provincial. **Ernesto Calvo y María Victoria Murillo**, Respuesta al comentario de Dora Orlansky. ¿Validez de una demostración? Patronazgo y empleo público provincial. INFORMACIÓN DE BIBLIOTECA.

Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), Aráoz 2838, C1425DGT, Buenos Aires, Argentina. Tel: (54 11) 4804.4949, Fax: (54 11) 4804.5856. Correo electrónico: <desarrollo@ides.org.ar>. Página web: <www.ides.org.ar>.

La persistencia de la pobreza rural en Honduras, Nicaragua y Bolivia: un fracaso del neoliberalismo

Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, preparados por los gobiernos mediante un proceso en el que participan instituciones internacionales y actores de la sociedad civil, no dieron los resultados previstos. El artículo analiza los casos de Honduras, Nicaragua y Bolivia y concluye que este tipo de acciones no contemplaron de manera adecuada la cuestión de la pobreza rural y, aunque más tarde incorporaron el tema, enfrentaron obstáculos políticos y administrativos que dificultaron el logro de sus metas. Pero incluso si se hubieran implementado de manera correcta no hubieran conseguido solucionar el problema, cuyas causas estructurales radican en la desigual distribución de la tierra, la insuficiente productividad de los pequeños productores campesinos y la falta de compromiso del Estado con los pobres del campo.

CRISTÓBAL KAY

■ Introducción

Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) son programas preparados por las autoridades de los países de bajos ingresos mediante

Cristóbal Kay: profesor emérito del Instituto Internacional de Estudios Sociales (iss, por sus siglas en inglés), La Haya; investigador adjunto del Departamento de Estudios del Desarrollo de la Facultad de Estudios sobre África y Oriente (soas, por sus siglas en inglés) de la Universidad de Londres, y profesor adjunto de Estudios de Desarrollo Internacional de la Universidad Saint Mary's, Halifax, Canadá.

Palabras claves: agricultura, pobreza, desarrollo, documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), Honduras, Nicaragua, Bolivia.

Nota: traducción de Verónica Mastronardi. La versión original de este artículo en inglés está disponible en <www.nuso.org>.

un proceso en el que participan instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) y actores de la sociedad civil. Los DELP describen las políticas y los programas macroeconómicos y sociales que aplicará el país durante varios años, así como las necesidades de financiamiento externo.

El presente artículo analiza el impacto de los DELP en el diseño, la implementación y el efecto de las políticas públicas orientadas a reducir la pobreza rural en Bolivia, Honduras y Nicaragua, tres de los países más afectados por este problema, desde los primeros años de esta década hasta 2007, momento en que los DELP ya se habían abandonado y reemplazado por otros programas. También se analizan las intervenciones de otros actores, como las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las agencias de cooperación internacional. El texto se inserta en una perspectiva de largo plazo que apunta a identificar las causas estructurales de la pobreza rural. En general, la idea es que la falta de estabilidad, continuidad y coherencia de las políticas públicas, junto con un aparato estatal fragmentado, han limitado la capacidad de acción de los distintos gobiernos. A esto hay que añadir el carácter de clase del Estado, que funciona como un determinante importante en su compromiso para reducir la pobreza.

Una característica común de los DELP en los tres países es la escasa importancia otorgada al sector rural, aun cuando los indicadores de pobreza rural son mucho más elevados que los correspondientes a las áreas urbanas. El sector rural recién adquirió visibilidad con las revisiones introducidas en los DELP, o cuando los DELP fueron reemplazados por otras políticas y otros planes de desarrollo, pero no formaban parte de las prioridades originales. Los cambios políticos vividos en Bolivia y Nicaragua en los últimos años condujeron al diseño de nuevas estrategias de desarrollo que incluyen, entre otras cosas, nuevas políticas para combatir la pobreza rural. Honduras es el único país donde el DELP original aún no fue reemplazado, aunque es posible que siga el ejemplo de Bolivia y Nicaragua en un futuro cercano.

En este marco, el artículo analiza en primer lugar el caso de Honduras, luego el de Nicaragua y por último el de Bolivia¹. El objetivo es identificar las causas

1. Este artículo se basa en un estudio más detallado y exhaustivo: C. Kay, René Escoto, Orlando Lara, José Antonio Peres y Lorenzo Pellegrini: *Evaluación de las estrategias de reducción de pobreza en América Latina 2007. Informe temático pobreza rural y desarrollo en Honduras, Nicaragua y Bolivia*, SIDA, Estocolmo, 2008. El autor agradece especialmente a René Escoto, Orlando Lara y José Antonio Peres, quienes elaboraron los informes de Nicaragua, Honduras y Bolivia, respectivamente, para el trabajo mencionado.

estructurales de la pobreza rural y evaluar el éxito de las políticas públicas y otras intervenciones para superar esos factores estructurales. El texto concluye con algunas reflexiones generales sobre desarrollo y pobreza rural.

■ Honduras

Entre 1991 y 2001 se observó cierto avance en la reducción de la pobreza en Honduras. En cuanto a la pobreza rural, pasó de 79,6% a 73,8% en este periodo. Resulta paradójico que durante el primer quinquenio de implementación de los DELP, entre 2001 y 2005, se obtuvieran resultados desalentadores, ya que el índice de pobreza rural apenas bajó a 71,5% en 2005, en tanto la pobreza rural extrema se mantuvo prácticamente sin modificaciones². Sin embargo, desde 2006 la pobreza rural disminuyó de manera sostenida hasta ubicarse en 63,1% en 2008. La brecha de pobreza urbano-rural también se redujo, aunque la pobreza urbana se mantuvo casi sin modificaciones³.

El DELP elaborado en Honduras en 2001 se propuso como una política oficial de largo plazo con el objetivo de lograr una reducción significativa y sostenible de la pobreza sobre la base de un crecimiento económico acelerado y sostenido⁴. La distribución equitativa de este crecimiento se lograría mejorando el acceso a la educación, la salud y demás servicios sociales de los sectores más castigados, así como a través del «efecto goteo» generado por el crecimiento. El crecimiento fue, como se planteaba, el factor crucial para reducir la pobreza. Sin embargo, el DELP no especificaba qué sectores serían los impulsores más dinámicos del crecimiento en beneficio de las regiones más pobres del país. Tampoco se debatió en profundidad qué tipo de crecimiento económico debería tener prioridad ni se discutió seriamente si el «efecto goteo» llegaría a los sectores excluidos. Por otra parte, a pesar de la estrecha relación entre los altos niveles de pobreza y el limitado acceso a la tierra, la reforma agraria quedó de lado.

En cuanto al sector rural, recibió una escasa proporción de recursos de los DELP. Si bien 70% de las familias pobres vive en las áreas rurales, solo 13% de los fondos de los DELP se destinó específicamente a reducir la pobreza en

2. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Honduras 2007. Segundo informe de país*, ONU, Tegucigalpa, 2007.

3. Instituto Nacional de Estadísticas (INE): *Encuesta Permanente de Hogares de Propósito Múltiple*, Tegucigalpa, 2008.

4. Gobierno de Honduras: «Estrategia para la reducción de la pobreza», Tegucigalpa, 2001.

estas zonas⁵. Sin embargo, debe advertirse que otros recursos de los DELP, especialmente los asignados a la salud y a la educación, también beneficiaron a la población rural.

En 2000, antes de la implementación de los DELP y como consecuencia de la devastación causada por el huracán Mitch, el gobierno había creado el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (Pronaders), que supuestamente iba a desempeñar un papel fundamental en los esfuerzos tendientes a reducir la pobreza rural a través de proyectos para mejorar la producción local. Según el acuerdo entre las instituciones de cooperación internacional y el gobierno, el programa dispondría de una relativa autonomía con respecto al Ministerio de Agricultura y Ganadería, de modo de que adquiriera capacidad técnica sin sucumbir a las presiones políticas. Apartado de las influencias partidarias, el Pronaders pudo convocar a profesionales competentes, cuya tarea consistió en coordinar los proyectos de desarrollo rural orientados a los pequeños agricultores, y a la vez diseñar nuevos proyectos, con un claro enfoque en los sectores más pobres. Antes del Pronaders, los proyectos de desarrollo rural se habían implementado de forma dispersa, en función de los intereses particulares de cada organismo de financiación. Pero durante 2000 y 2001 el programa llevó adelante proyectos de consulta regional en paralelo con las consultas de los DELP. Como resultado, el Pronaders logró forjar alianzas con diversas entidades rurales y organizaciones de campesinos, así como con ONG locales y regionales. Estas consultas revelaron que los problemas de acceso a la tierra, el alto nivel de burocratización y la falta de eficiencia de los proyectos de desarrollo rural eran las principales dificultades que afectaban a la población rural.

Los problemas de acceso a la tierra, el alto nivel de burocratización y la falta de eficiencia de los proyectos de desarrollo rural eran las principales dificultades que afectaban a la población rural ■

Los DELP incorporaron estos proyectos que ya se encontraban en marcha, pero no fue fácil. A pesar del auspicioso comienzo del Pronaders, los esfuerzos para coordinar los proyectos de desarrollo rural en beneficio de los pobres se vieron obstaculizados por las luchas de poder entre los funcionarios políticos y los representantes de las instituciones de cooperación internacional. La falta

5. Gobierno de Honduras: «Informe de avance de la estrategia para la reducción de la pobreza», Tegucigalpa, 2006.

de coordinación con Pronaders quedó en evidencia durante la elaboración del borrador de DELP de 2000 y durante el proceso de consulta coordinado desde la Unidad de Apoyo Técnico del Ministerio de la Presidencia (UNAT) en 2001. Si bien la UNAT solicitó información sobre los proyectos de desarrollo rural y recursos disponibles al Pronaders, los análisis y las propuestas no tuvieron en cuenta las consideraciones e iniciativas articuladas por los actores rurales y presentadas en los informes que resumían las reuniones de consulta organizadas por el Programa. Los desacuerdos sobre las prioridades y los métodos para establecer objetivos, junto con el desvío de los recursos hacia otros sectores, debilitaron considerablemente la capacidad del Pronaders de generar un efecto concreto en la reducción de la pobreza rural. En sus intentos por coordinar la implementación de los DELP, el Ministerio de la Presidencia y la UNAT encontraron una fuerte resistencia a su papel rector por parte de los funcionarios de los ministros del Gabinete Social y Económico, así como también de dirigentes del Partido Nacional y legisladores.

Otra de las dificultades para la implementación del DELP fue la problemática relación entre el Pronaders y la UNAT. La falta de articulación entre los DELP y los proyectos de desarrollo rural implementados hasta el momento quedó en evidencia durante el gobierno del Partido Nacional, entre 2002 y 2005. Si bien la cartera de proyectos del Pronaders representaba una gran parte de los recursos de los DELP y sus supuestas políticas en beneficio de los pobres, la UNAT no logró articular un vínculo sólido con el Ministerio de Agricultura y Ganadería ni con otros ministerios, como Salud y Educación, que tenían asignados recursos para sectores pobres de zonas rurales. Un examen minucioso de los presupuestos invertidos por diversos proyectos DELP demuestra que los recursos destinados a la administración y las actividades de consultoría representaban más de 50% del total. El resto estaba destinado al pago de asistencia técnica y ayuda directa a los beneficiarios⁶.

El nuevo gobierno, en este caso del Partido Liberal, que asumió el poder en 2006, consideró que, por tener un enfoque restringido, los DELP ya no revestían importancia, y propuso su reemplazo por un plan nacional de desarrollo de mayor alcance. Así, durante la segunda mitad de 2006 se llevó a cabo una revisión integral de los DELP. El estudio señaló la falta de resultados adecuados en la reducción de la pobreza, en particular en las zonas rurales.

6. Gobierno de Honduras: «Informe de avance de la estrategia para la reducción de la pobreza», cit.



Destacó la necesidad de revisar críticamente la premisa ortodoxa del crecimiento como principal vía para atacar la pobreza. Reveló graves problemas en la forma en que se priorizaban los proyectos y se orientaban las intervenciones. Y concluyó que los DELP, aunque tenían una visión definida, carecían de estrategias, y que la mayoría eran proyectos aislados y desarticulados. El informe también señaló que, debido al aumento de la desigualdad, era necesario priorizar el crecimiento en beneficio de los pobres; es decir, lograr un crecimiento orientado principalmente a combatir la pobreza a través del estímulo a los sectores económicos que generan más empleo⁷.

La UNAT propuso un nuevo programa de seguridad social para los hogares rurales pobres inspirado en los planes implementados en México y Chile. También se planteó como objetivo extender los servicios sociales a 80.000 familias en 2006 y ampliar progresivamente la cobertura hasta alcanzar a 200.000 familias en 2008. Si bien la idea original fue coordinar los programas sociales y productivos ofrecidos por distintos organismos del Estado, el programa «Red Solidaria» está básicamente destinado a la acción social⁸. Este programa explica, al menos en parte, la importante reducción de la pobreza rural extrema, que bajó de 60,3% en 2006 a 49,5% en 2008, pero que todavía es muy elevada⁹. Además del impacto del programa, otros factores dan cuenta de la reducción de la pobreza rural desde 2006, entre ellos el incremento del valor de las exportaciones de productos tales como café, melones, palma africana y camarones. El alza de los precios de estos productos generó un impacto favorable sobre el empleo y los salarios en las áreas rurales. El gobierno también amplió los subsidios para semillas y fertilizantes a los pequeños productores campesinos con menos de 3,5 hectáreas y aumentó el crédito rural a través del banco de desarrollo agropecuario. Finalmente, las remesas siguieron aumentando, al menos hasta principios de 2008. Todo esto contribuye a explicar la disminución de la pobreza en el campo.

Pero, a pesar de estos avances, la asignación de recursos para las familias más pobres sigue siendo un desafío fundamental. En el pasado, la metodología y los objetivos de los proyectos no siempre estuvieron orientados hacia los sectores más pobres. A menudo las políticas agropecuarias beneficiaron principalmente a las regiones más favorecidas geográficamente, con mayor

7. *Ibíd.*

8. Gobierno de Honduras: «Focalización de la Red Solidaria. Presidencia de la República», Tegucigalpa, 2006.

9. INE: *ob. cit.*

potencial exportador y con tierras de mejor calidad que aseguran un mayor rendimiento de la inversión. Más aún: muchos de los fondos destinados a los DELP han sido utilizados para sostener onerosas estructuras administrativas, actividades de consultoría y pagos a empresas técnicas locales contratadas por motivos políticos.

Por último, las políticas gubernamentales como los DELP, las instituciones como el Pronaders y los demás programas y proyectos rurales implementados en Honduras en general no consideran las luchas y las demandas de los distintos sectores sociales. El sistema político excluye a los sectores más pobres en el diseño de las políticas públicas rurales. Los esfuerzos de coordinación entre los

ministerios y los programas sociales elaborados por las organizaciones de la sociedad civil no han pasado nunca de las buenas intenciones. En este contexto, la población rural pobre necesita fortalecer sus organizaciones y obtener mayor influencia política, de manera de hacer oír su voz y lograr se atiendan sus demandas.

■ Nicaragua

Entre 1993 y 2001 se registró una reducción de la pobreza y la pobreza extrema. Durante ese periodo, la pobreza rural bajó de 76,1% a 67,8%, en tanto la pobreza rural extrema pasó de 36,3% a 27,4%. Paradójicamente, la tendencia comenzó a revertirse a partir de 2001 y hasta 2005, cuando se inició la implementación de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (Ercerp), versión nicaragüense de los DELP. En 2005, la pobreza rural había trepado a 70,3% y la pobreza rural extrema a 30,5%¹⁰.

Un elemento estratégico de la Ercerp fue la modernización e integración de la economía rural¹¹, para lo cual se incluyeron ciertos programas heredados del periodo anterior que se consideraba podían contribuir a reducir la pobreza,

Las políticas gubernamentales como los DELP, las instituciones como el Pronaders y los demás programas y proyectos rurales implementados en Honduras no consideran las luchas y las demandas de los distintos sectores sociales ■

10. Instituto de Estadísticas y Censos (INEC): *Indicadores básicos de pobreza. Encuesta de medición de nivel de vida 2005*, INEC, Managua, 2007.

11. Gobierno de Nicaragua: «Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza», Managua, 2001.

aun cuando no hubiesen sido diseñados específicamente para dicho propósito. Este es el caso de los programas de catastro, titulación y registro de la propiedad agraria, además de programas de capacitación en tecnología agraria. Como el sector agropecuario y la pequeña y mediana empresa generan un uso relativamente intensivo de mano de obra, se consideraba que tenían un gran potencial para reducir el desempleo y el subempleo. La estrategia apuntó entonces a promover iniciativas para el desarrollo rural eliminando las distorsiones en el precio de los productos básicos y en el costo de los insumos; se buscó mejorar el funcionamiento de los mercados rurales, aumentar las inversiones en infraestructura e implementar programas de tecnología y comercialización, todo esto centrado en la pequeña y mediana empresa rural.

Aunque estos proyectos se implementaron tras realizar consultas con los diversos actores, como lo exigen los procedimientos de los DELP, estas no tuvieron mayor alcance. Por ejemplo, no se convocó al diálogo a la Asociación de Trabajadores Rurales, que bregaba por mejores salarios y condiciones de empleo y un mayor acceso a la tierra por parte de la población rural pobre. Teniendo en cuenta este tipo de exclusiones, no resulta sorprendente que la Ercerp no haya abordado el problema del campesino pobre sin tierra¹². Otra falla consistió en que, a pesar de su nombre, la Ercerp careció de una estrategia claramente definida, y fue más bien un compilado de diversos programas y proyectos con una agenda confusa de prioridades¹³.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), lanzado dos años más tarde, en 2003, contenía una reseña general sobre el crecimiento pero no incluía detalles programáticos. El PND Operativo fue elaborado en 2004, en parte para corregir estas deficiencias¹⁴ y aprobado y aceptado, aunque con reparos, por el FMI y el BM en 2005, como el segundo DELP¹⁵. En la versión final del PND, la reducción de la pobreza y la creación de empleos aparecían como objetivos explícitos. Tres áreas de políticas articuladas apuntaban a reducir la pobreza rural: agroindustria, desarrollo rural y seguridad alimentaria. La idea era que una política productiva de desarrollo rural de corte tradicional, centrada exclusivamente en la agricultura y la ganadería, ya no resultaba suficiente para

12. CIDSE y Caritas Internationalis: «PRPS: Are the World Bank and IMF Delivering on Promises?», abril de 2004.

13. Steve Wiggins y Rene Mendoza: *La estrategia de la reducción de la pobreza y los sectores agropecuario y forestal. El caso de Nicaragua*, Overseas Development Institute, Londres, 2005.

14. Gobierno de Nicaragua: *Plan Nacional de Desarrollo Operativo 2005-2009*, Gobierno de Nicaragua, Managua, 2004.

15. Gobierno de Nicaragua: *Nicaragua: Poverty Reduction Strategy Paper: National Development Plan*, FMI, Washington, DC, 2005.

abordar los desafíos pendientes. Era necesario, por lo tanto, implementar una política de desarrollo rural transversal que asignara los recursos y organizara las instituciones con el fin de promover el empleo, desarrollar conglomerados agroindustriales y propiciar la competitividad de ciertas áreas, principalmente en beneficio de los pequeños y medianos productores. La focalización en los conglomerados y las cadenas agroproductivas era, según el PND, la forma más adecuada de desarrollar las regiones rurales, ya que esto fortalecería sus ventajas e integraría a los productores en un conglomerado especializado conformado por proveedores, mercados externos e institutos nacionales de investigación.

Dada la concentración de la pobreza y la desigualdad en las áreas rurales, el PND propuso crear un sistema diferenciado de políticas basado en los ingresos y los bienes de los productores, de manera de priorizar a aquellos en situaciones menos favorables. El plan incluyó los siguientes elementos: transferencia de insumos, mayor acceso a los recursos tecnológicos, reestructuración del aparato productivo, apoyo para la formación de asociaciones, participación de las familias rurales en actividades educativas y un nuevo énfasis en los problemas relacionados con la propiedad de la tierra (catastro, titulación y registro) para fortalecer el mercado de la tierra. El PND también apuntó a incorporar a los sectores rurales pobres a los supuestos beneficios de los Acuerdos de Libre Comercio firmados por Nicaragua.

En 2005 el gobierno presentó el Programa Sectorial de Desarrollo Rural Productivo Sostenible (Prorural)¹⁶. Dicho programa se llevó a cabo conjuntamente con las instituciones de cooperación internacional sobre la base de un enfoque sectorial que supuestamente mejoraría la propiedad y la armonización de los esfuerzos de cooperación con las políticas públicas nacionales¹⁷. El aporte potencial del Prorural a la reducción de la pobreza durante el periodo de implementación –2006-2010– puede apreciarse en la prioridad otorgada

Dada la concentración de la pobreza y la desigualdad en las áreas rurales, el PND propuso crear un sistema diferenciado de políticas basado en los ingresos y los bienes de los productores, de manera de priorizar a aquellos en situaciones menos favorables ■

16. Ministerio Agropecuario y Forestal (Magfor): «Programa Sectorial de Desarrollo Rural Productivo Sostenible (Prorural), Plan Nacional de Desarrollo (PND)», Managua, 2005.

17. Magfor: «Política y estrategias para el desarrollo rural productivo», Managua, 2006.

a los productores pobres en las dos cadenas de productos básicos más importantes (el café y la lechería) y la importancia que se le daba a la creación de empleo asalariado, permanente y estacional, en las regiones claves por su situación desfavorable. El Prorural operaba a partir de un enfoque territorial que priorizaba las zonas clasificadas como «no competitivas» y que habían sido descartadas por el PND pese a albergar una gran proporción de población rural pobre.

Una limitación del Prorural fue el escaso reconocimiento a la importancia y la diversidad de las estrategias de sustento implementadas por los hogares pobres de las zonas rurales ■

Una limitación del Prorural fue el escaso reconocimiento a la importancia y la diversidad de las estrategias de sustento implementadas por los hogares pobres de las zonas rurales. En efecto, para asegurar la diversificación de ingresos, muchas familias combinan actividades agrícolas y no agrícolas en zonas rurales o en centros urbanos con otras fuentes de recursos, como las remesas de los migrantes, los ingresos provenientes de las

redes de seguridad social y el apoyo de las redes solidarias locales. El aporte de las remesas queda en evidencia si se considera que 48% de los hogares que logró superar la pobreza tiene al menos un integrante viviendo fuera del país¹⁸. La migración es, en este marco, una estrategia familiar deliberada para paliar las privaciones económicas que genera enormes costos emocionales y psicológicos. Pese a ello, el Prorural no contemplaba las necesarias conexiones entre la liberalización del comercio, los procesos de integración regional, el desarrollo rural, la migración y la reducción de la pobreza.

El gobierno de Daniel Ortega asumió el poder en enero de 2006. En el pasado, Ortega había criticado la Ercerp, el PND y, en menor medida, también el Prorural. Luego de llegar a la Presidencia, el gobierno estableció nuevas prioridades en todas las áreas de políticas públicas que servirán de lineamiento para el Plan de Desarrollo Socioeconómico¹⁹. Este plan aborda la lucha contra el hambre y la pobreza sobre la base de la idea de capitalizar a las familias pobres para que puedan desempeñar un papel protagónico en la resolución de sus propios problemas. Para ello se diseñaron programas de formación de capital para los pequeños productores afectados por la pobreza, se procuró

18. Sistema de Naciones Unidas: «Nicaragua: valoración común de país, 2007», SNU / Cepal, Managua, 2007, p. 52.

19. Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, Secretaría Técnica de la Presidencia: «Prioridades nacionales del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional», Managua, 2007.

mejorar el acceso al crédito de los pequeños y medianos productores y procesadores agropecuarios, además de brindar más asistencia técnica, desarrollar canales de comercialización más favorables y crear un marco legal y político que permita el aprovechamiento de tierras aptas para el cultivo que actualmente no se explotan.

En materia de pobreza y desarrollo rural, se lanzaron dos iniciativas que vale la pena destacar. La primera es el Programa de Granos Básicos, que ofrece a los productores de los distritos más pobres un paquete de semillas mejoradas, insumos, urea, asistencia técnica y financiación para impulsar la productividad y expandir la producción. La segunda iniciativa es el Programa de Seguridad y Soberanía Alimentaria, que incluye el «Programa Hambre Cero», de cinco años de duración, orientado a reformular la producción y promover la seguridad y la soberanía alimentarias. A través de la distribución de subsidios para la producción de alimentos, procura revitalizar la economía de los campesinos e impulsar el mercado interno. El objetivo es abarcar a 15.000 familias por año entre 2007 y 2011 y apuntar a un total de 75.000 hogares. El costo anual es de 30 millones de dólares²⁰.

El subsidio para la producción de alimentos procura aumentar el capital de las familias rurales y se orienta especialmente a las mujeres. Entre otros recursos, se incluyen una vaca preñada, una cerda preñada, gallinas, gallos, materiales para construir un gallinero y un corral para cerdos, concentrado para cerdos, una unidad de bioprocesamiento (biodigestor) con un tanque plástico de almacenamiento, árboles frutales, hortalizas y plantas forestales. Si bien se trata de un programa muy loable, el gobierno no valoró de manera realista y planificada las posibles complejidades, las implicancias y los diversos desafíos que enfrentaría con su implementación, y tampoco tomó en cuenta la necesidad de que el programa fuese lo suficientemente flexible como para adaptarse a las necesidades de los hogares campesinos²¹. Muchos beneficiarios, por ejemplo, preferían recibir cabras u ovejas en lugar de vacas. Si se considera que existen 300.000 familias en extrema pobreza en las áreas rurales, parece evidente que el programa solo podrá llegar a una parte de ellas²². Por otro lado, el proyecto recibió críticas por su inequitativa distribución, ya que algunas regiones con mayor incidencia de pobreza extrema reciben proporcionalmente menos que otras con menores niveles de pobreza.

20. *Ibíd.*

21. Sinforiano Cáceres: «El gobierno debe cambiar: el desarrollo rural no se resuelve en secreto» en *Revista Envío* N° 302, 5/2007, pp. 13-19.

22. Paul Kester: «Informe evaluativo (2007-2008). Programa Productivo Alimentario (PPA) 'Hambre Cero'», Embajada del Reino de los Países Bajos, Managua, 2009, p. 32.

Finalmente, al parecer las familias más cercanas al partido del gobierno tienen preferencia en la asignación de los recursos²³.

Para finalizar, hay que señalar que, teniendo en cuenta los datos analizados y dada la enorme magnitud de la pobreza rural en Nicaragua, la lucha contra esta debía haber sido el eje central del DELP. Sin embargo, el tema no se conceptualizó de manera explícita. Desde la asunción del nuevo gobierno, la cuestión ha adquirido mayor importancia. Pese a ello, el gobierno y las instituciones de cooperación enfrentan el desafío de trabajar en conjunto para fortalecer el Estado a través de una alineación más efectiva entre los recursos provenientes del exterior y las políticas públicas. Una posible explicación para los índices de pobreza en el país pasa por la falta de acceso a los medios de producción de los sectores rurales pobres, la escasez de oportunidades adecuadas de empleo y el débil compromiso por parte de los gobiernos, lo cual estimula los movimientos migratorios hacia otros países. Y nada de esto podrá resolverse sin un esfuerzo sostenido y articulado.

■ Bolivia

Los índices de pobreza rural de Bolivia se encuentran entre los más altos de América Latina: 78,5% de la población en 1997, 77,7% en 2001 y 76,6% en 2006, en tanto las cifras de pobreza rural extrema eran de 61,5% en 1997, 59,7% en 2001 y 62,3% en 2006²⁴. La pobreza rural es atribuible en buena medida a los bajos niveles de productividad de los pequeños productores agropecuarios y a la precariedad y las condiciones adversas que enfrentan. Otro factor crucial es la enorme desigualdad en la distribución de los ingresos y la gran inequidad en la tenencia de la tierra.

El DELP, tal como se diseñó originalmente en 2001, no tuvo larga vida, ya que fue interrumpido después de 2003, aunque en cierta forma el proceso se extendió hasta 2004. El ciclo se cerró definitivamente a partir de la llegada de Evo Morales al gobierno, en 2006. Revisando la historia, hay que señalar que durante su primer gobierno, entre 1993 y 1997, Gonzalo Sánchez de Lozada adoptó la Estrategia de Transformación del Agro. Sin embargo, esta estrategia no tuvo continuidad y fue cancelada por Hugo Banzer. En 2000, bajo la gestión de Banzer y luego bajo la de Jorge Quiroga, se adoptó la Política

23. *Ibíd.*, pp. 4-5 y 34.

24. Cepal: *Panorama social de América Latina 2007*, Cepal, Santiago de Chile, 2007, pp. 317-318 y cuadro 4 del «Anexo de Estadísticas».

Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, que se implementó solo en forma parcial. Más tarde, en 2003, el segundo gobierno de Sánchez de Lozada, de acuerdo con el DELP, diseñó la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (Endar), una iniciativa que continuó durante la gestión de Carlos Mesa en 2004. Este programa fue mejorado más tarde a partir de los resultados del Diálogo Nacional Bolivia Productiva, que incluyó una importante consulta y la movilización participativa tanto a escala local como nacional. Se procuraba mejorar la productividad y la competitividad a través de un enfoque basado en el desarrollo económico local y la cadena agroindustrial de productos básicos²⁵. Sin embargo, la estrategia estaba principalmente

orientada a los productores con mayor capacidad de rentabilidad ubicados en las regiones en las que el potencial productivo está asegurado. Además, debido al énfasis en los mercados externos, el proyecto excluía a la mayoría de los pequeños productores de subsistencia. Al no reformarse las cadenas de producción, procesamiento y transformación, y comercialización de productos agropecuarios, los beneficiarios fueron en general los productores capitalistas, las agroindustrias y las compañías transnacionales que controlan esas cadenas. Además, la cuestión crucial de la tierra y los conflictos relacionados con su redistribución no recibieron el tratamiento adecuado.

Los esfuerzos para reducir la pobreza rural se vieron obstaculizados por la fragilidad institucional. El sistemático reparto de cuotas de poder entre los miembros de los partidos y coaliciones oficialistas obstaculizó los esfuerzos para construir un cuerpo eficiente de funcionarios públicos. Este sistema de cuotas generó corrupción y clientelismo. En este contexto, los constantes conflictos políticos motivaron sucesivas reorganizaciones administrativas. Por ejemplo, el ministerio que se ocupa de los asuntos agropecuarios cambió al menos cuatro veces de denominación, lo que significó reajustes en la estructura orgánica, el personal y el funcionamiento administrativo,

Al no reformarse las cadenas de producción, procesamiento y transformación, y comercialización de productos agropecuarios, los beneficiarios fueron en general los productores capitalistas, las agroindustrias y las compañías transnacionales que controlan esas cadenas ■

25. C. Kay: «Pobreza y estrategias de desarrollo rural en Bolivia: ¿está impulsando la Endar las capacidades campesinas?» en *Debate Agrario* N° 38, 7/2005, pp. 109-139.

privando a las políticas públicas de una mínima continuidad. A estos problemas se añade la falta de coordinación entre la administración pública nacional, los departamentos y los municipios. Prácticamente no existe una articulación jerárquica entre los diferentes niveles, lo cual limita la posibilidad de desarrollar acciones integradas.

Debido a la difícil situación que enfrentan, los pequeños productores campesinos e indígenas se ven obligados a buscar estrategias alternativas de sustento, entre ellas la migración estacional o permanente de algún miembro de la familia, así como la participación en actividades laborales en regiones más prósperas, tanto en el país como en el extranjero. La corriente migratoria se ha intensificado en la última década, especialmente en el altiplano: en algunos casos, solo quedan en sus comunidades de origen las personas mayores y los niños. En consecuencia las remesas se han ido incrementando, aunque desde la crisis económica mundial en 2008 han comenzado a disminuir.

Históricamente, la estructura de la tenencia de la tierra contribuyó a consolidar la pobreza rural. En Bolivia, el 90% de los propietarios apenas posee 11% de la tierra, mientras que el 10% restante es propietario del 89% de la tierra²⁶. La ley de 1996, conocida como «Ley INRA» en referencia al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) que se encargó de su puesta en práctica, fue promulgada con el objetivo de reparar la inequidad en la distribución de la tierra. Sin embargo, el resultado fue la legalización de la tenencia de tierras de los empresarios y la seguridad jurídica de sus derechos de propiedad.

Cuando Evo Morales asumió el gobierno, en 2006, lanzó el Plan de Desarrollo Nacional 2006-2010, que critica duramente los planes de desarrollo de los gobiernos anteriores y especialmente los DELP. El nuevo plan procura hacer frente a la pobreza eliminando las causas que generan la desigualdad y la exclusión social²⁷. En este marco, el gobierno promulgó la Ley 3.545, denominada Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, que modifica la Ley INRA de 1996, con el fin de acelerar el proceso de redistribución de la tierra. Para llevar adelante su «revolución agraria», Evo Morales prometió el cumplimiento

26. C. Kay y Miguel Urioste: «Bolivia's Unfinished Agrarian Reform: Rural Poverty and Development Policies» en A. Haroon Akram-Lodhi, Saturnino Borrás Jr. y C. Kay (comps.): *Land, Poverty and Livelihoods in an Era of Globalization: Perspectives from Developing & Transition Countries*, Routledge, Londres, 2007.

27. República de Bolivia: «Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien, 2006-2010», La Paz, 2006.

de las leyes agrarias, completar el proceso de regularización y titulación y eliminar los latifundios improductivos, que serán distribuidos entre los campesinos y las comunidades indígenas²⁸. El Estado tendrá la facultad de expropiar y recuperar las tierras que no cumplan una función económica y social, como las propiedades agrarias abandonadas o explotadas inadecuadamente. Los cambios propuestos afectarán principalmente los grandes latifundios de las zonas bajas en el Oriente.

En febrero de 2009 se aprobó una nueva Constitución que garantiza los derechos de las comunidades indígenas y refuerza el papel del Estado en la economía. Esto debería facilitar la implementación de políticas para mejorar el bienestar de las comunidades rurales pobres. Sin

embargo, el gobierno enfrenta la resistencia de las autoridades departamentales que responden a la oposición y se concentran en el Oriente del país, y su programa de reforma agraria genera un amplio rechazo entre los terratenientes. En esta perspectiva, los resultados son inciertos.

En suma, las políticas públicas implementadas en el pasado –y en especial las estrategias de reducción de la pobreza contenidas en los DELP– no lograron los resultados previstos. La brecha social se ensanchó. En un país con serios déficits de capital humano, es fundamental desarrollar una masa crítica de recursos humanos capacitados para fortalecer el diseño de políticas públicas y, lo que es aún más importante, garantizar su correcta implementación, de modo que efectivamente lleguen a los sectores más pobres. El desafío pasa por aprovechar y maximizar la capacidad y la experiencia existentes, aunque se trate de recursos dispersos y fragmentados, incluyendo a los organismos públicos, las empresas, las ONG, los proyectos de cooperación, las instituciones académicas y de investigación y las universidades.

■ Conclusiones

Como se infiere del análisis de los tres casos, los DELP no lograron sus objetivos de generar un esfuerzo sostenido y profundo para reducir la pobreza

Evo Morales prometió completar el proceso de titulación y eliminar los latifundios improductivos. El Estado tendrá la facultad de expropiar y recuperar las tierras que no cumplan una función económica y social ■

28. República de Bolivia: «Plan de Desarrollo Sectorial: revolución rural, agraria y forestal. Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente», La Paz, 2007.

rural. En un principio, los DELP no tuvieron en cuenta este problema, y recién después de un tiempo comenzaron a prestarle más atención. Se trata de un dato sorprendente, porque la mayor proporción de pobres –y sobre todo de personas que viven en situación de pobreza extrema– se encuentra concentrada en las zonas rurales. En el caso de Bolivia, los DELP se vieron superados por la permanente inestabilidad política, hasta que el nuevo gobierno decidió dejarlos de lado. En Honduras, y en menor medida en Nicaragua, existe un

La pobreza rural se explica por una serie de factores que incluyen, entre otros, la baja productividad agropecuaria, los problemas de infraestructura y el efecto negativo de los acuerdos comerciales internacionales para la agricultura campesina. Los DELP solo actuaron de manera muy superficial sobre estos factores ■

DELP que conserva cierta importancia, aunque su influencia podría reducirse aún más en el futuro.

¿Por qué los DELP fracasaron? La pobreza rural se explica por una serie de factores que incluyen, entre otros, la baja productividad agropecuaria, los problemas de infraestructura y el efecto negativo de los acuerdos comerciales internacionales para la agricultura campesina. Los DELP solo actuaron de manera muy superficial sobre estos factores y no lograron atacar las causas profundas de la pobreza rural, en particular la enorme desigualdad en la distribución de la riqueza y de la tierra. Enfrentar la pobreza rural exige una

estrategia de desarrollo muy diferente, en la que el Estado asuma una función más activa y dirija los mercados hacia los objetivos sociales, en lugar de regirse por criterios de ganancia de los grupos privilegiados, para lo cual es necesario alcanzar un nuevo acuerdo entre el Estado y la sociedad civil. Y para ello tienen que producirse importantes cambios políticos.

El fracaso de los DELP se explica también por otros motivos, como la debilidad del Estado y su limitada capacidad para implementar políticas públicas, en particular aquellas que requieren reformas importantes. Pero, si bien era posible mejorar el diseño de los DELP y optimizar las políticas para reducir la pobreza rural, el principal problema no fue técnico o administrativo, sino la falta de compromiso político. El giro al neoliberalismo en América Latina redujo significativamente el alcance de la acción del Estado. Muchas empresas estatales se privatizaron y el empleo público se redujo drásticamente. Además, la liberalización de la economía y la apertura al mercado mundial obligaron a los gobiernos a ajustar sus políticas públicas para

adecuarse a las exigencias internacionales y los procesos de globalización. La falta de continuidad y coherencia de las políticas públicas, junto con un aparato estatal fragmentado, terminó de debilitar la capacidad de acción estatal.

Los elevados niveles de desigualdad, exclusión social y discriminación étnica, en el marco de una integración nacional en general muy frágil, también limitaron la capacidad de acción de los gobiernos. En sociedades atravesadas por conflictos endémicos de tipo étnico, de clase o regional, la elite política encontró serias dificultades para desarrollar planes adecuados para superar la pobreza. Por otro lado, la clase capitalista, en los tres países analizados, es relativamente débil, con una limitada capacidad empresarial, incapaz de liderar un proyecto de desarrollo nacional inclusivo. Con frecuencia, cada nuevo gobierno revertía las políticas anteriores, aun cuando fueran beneficiosas. De este modo se fue perdiendo una valiosa memoria institucional compuesta de experiencias, habilidades técnicas, capacidad profesional y lecciones aprendidas, y se desperdició un capital que podría haber enriquecido la capacidad operativa y aportado credibilidad al Estado.

El fracaso de los gobiernos de Bolivia, Honduras y Nicaragua en lograr avances significativos en la reducción de la pobreza rural es muy desalentador, en particular si se consideran las condiciones económicas internacionales favorables de los cinco años previos a la crisis de 2008. Es paradójico, irónico y trágico que la contribución más importante para reducir la pobreza rural haya surgido de los mismos pobres, especialmente de los emigrantes que envían remesas a sus familias. Los sectores rurales sumidos en la pobreza han tenido que diseñar sus propias estrategias de supervivencia. La falta de acceso a los recursos productivos, especialmente a la tierra, junto con la escasez de oportunidades de empleo, impulsó a muchas personas, sobre todo a los jóvenes, a trasladarse a otros países. Este proceso continuo no solo reduce la cantidad de pobres en el país de origen sino que también crea una importante fuente de ingresos para los receptores de remesas. El fenómeno ha llegado a extremos tales que en algunos países las remesas superan las exportaciones agropecuarias: en 2005, las remesas del exterior equivalían a 58,5% del total de ingresos por exportaciones en Honduras y 54,6% en Nicaragua²⁹.

Para finalizar, entonces, es necesario subrayar que la solución al problema de la pobreza rural no habría sido posible a través de los DELP, incluso si estos se hubiesen diseñado e implementado de manera adecuada. La reducción de la

29. Marc Edelman: «Transnational Organizing in Agrarian Central America: Histories, Challenges, Prospects» en *Journal of Agrarian Change* vol. 8 N° 2-3, 2008, p. 248.

pobreza solo se logrará a través de transformaciones profundas que ataquen sus causas estructurales. Por eso, las instituciones de cooperación internacional ganarían eficacia si, en lugar de imponer o priorizar sus propios diseños y esquemas, ayudaran a facilitar las transformaciones estructurales exigidas por los sectores sociales más desfavorecidos. Ese podría ser un aporte realmente importante a la reducción de la pobreza. ☐

Bibliografía

- Adams, Richard Jr. y John Page: «Do International Migration and Remittances Reduce Poverty in Developing Countries?» en *World Development* vol. 33 N° 10, 2005, pp. 1645-1669.
- Fajnzylber, Pablo y J. Humberto López: *Cerca de casa: El impacto de las remesas en el desarrollo de América Latina*, Banco Mundial, Washington, DC, 2007.
- Rojas, Juan Carlos: *Estado del proceso de saneamiento a 10 años de vigencia de la Ley 1715. 18/10/1996-18/10/2006*, INRA, La Paz, 2006.



Revista de la CEPAL

Agosto de 2009

Santiago, Chile

N° 98

ARTÍCULOS: ¿Cómo algo tan pequeño terminó siendo algo tan grande? Crisis financiera, mecanismos de contagio y efectos en América Latina, **Daniel Titelman, Esteban Pérez Caldentey y Ramón Pineda**. Reducción de la pobreza en América Latina: incidencia de los factores demográficos, sociales y económicos, **Jaime Ros**. Juventud y sentidos de pertenencia en América Latina: causas y riesgos de la fragmentación social, **Gonzalo A. Saraví**. Apertura comercial y pobreza en Centroamérica: logros y desafíos, **Marco V. Sánchez**. Impactos de las remesas sobre la estabilidad macroeconómica: los casos de México y Centroamérica, **Eliseo Díaz González**. Determinantes de las exportaciones mundiales de manufacturas a China, 1990-2006, **Roberto Álvarez, Eugenio Figueroa B., María Pía Figueroa y Macarena Palma**. Análisis de la implementación del Sistema de Cuentas Nacionales 1993 en América Latina, **Roberto Olinto Ramos, Gonzalo Pastor y Lisbeth Rivas**. Prestaciones sociales en Uruguay: ¿por qué hay beneficiarios que no las solicitan?, **Gabriel Burdín y Gioia de Melo**. Caracterización socioeconómica y espacial de la criminalidad en Chile, **Mauro Gutiérrez, Javier Núñez, Jorge Rivera**. Estructuralismo latinoamericano y teoría económica, **Armando Di Filippo**.

Revista de la Cepal es una publicación cuatrimestral, en español e inglés. Pedidos: *Unidad de Distribución de la Cepal, Casilla 179-D, Santiago de Chile. Correo electrónico: <joanna.zaninovic@cepal.org>*.

La «revolución agraria» de Evo Morales: desafíos de un proceso complejo

Aunque llegó al poder con un importante apoyo popular que fue ratificado en varias ocasiones, y a pesar de algunos avances en la titulación de tierras, el gobierno de Evo Morales enfrenta grandes obstáculos para llevar adelante la «revolución agraria» prometida: desde el rechazo de los grandes propietarios de Santa Cruz hasta las dificultades para distribuir tierras entre los migrantes del Occidente que se instalan en el Oriente. Detrás de estos problemas se esconde una distribución de la tierra muy desigual, que genera una alta pobreza rural, y la resistencia de importantes núcleos de poder a la reversión de los latifundios improductivos. La probable victoria de Evo Morales en las elecciones de diciembre seguramente abrirá la oportunidad para profundizar los cambios iniciados.

MIGUEL URIOSTE F. DE C.

■ **Los antecedentes del conflicto por la tierra**

En Bolivia, la extrema pobreza es básicamente rural, y los ingresos de las familias rurales dependen muy significativamente del acceso a la tierra. Si los pobres que viven en las áreas rurales no acceden a la tierra en condiciones seguras y productivas, jamás superarán su condición. Se estima que

Miguel Urioste F. de C.: economista; investigador de la Fundación TIERRA-Bolivia. Autor de varios libros y ensayos sobre temas de desarrollo rural y reforma agraria.

Palabras claves: reforma agraria, latifundio, tierra, Evo Morales, Bolivia.

en Bolivia existen cerca de 660.000 unidades agrícolas, de las cuales 87% –2,7 millones de personas– corresponde a pequeños productores. La gran mayoría de ellos vive en las regiones de altura en los valles y el altiplano. Estas unidades agrícolas ocupan tan solo 14% de la tierra arable del país, lo que revela el alto grado de parcelación y fragmentación de los miles de minifundios. En estas zonas, 85% de los ingresos familiares provienen de actividades agropecuarias, a un promedio de menos de 300 dólares por persona por año. Cada persona del área rural –quechuas, aymaras, guaranis, moxeños, trinitarios, chiquitanos, ayoreos, etc.– vive con un ingreso promedio de menos de un dólar al día¹.

Medio siglo atrás, a principios de la década del 50, Bolivia vivió una profunda conmoción social como resultado de la ocupación indígena de las haciendas en las regiones de los valles y del altiplano, en el prelude de lo que luego sería la reforma agraria de 1953. Ese año, el gobierno del Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) proclamó, en la localidad campesina de Ucuireña, el decreto que legalizó la liberación de la fuerza de trabajo rural-indígena y el masivo reparto de tierras. Si bien la primera reforma agraria cumplió su ambicioso objetivo de distribuir tierras entre los campesinos e indígenas y eliminar el trabajo servil en el Occidente, no logró solucionar el problema de la pobreza rural. Prácticamente ningún gobierno de los últimos 50 años, pese a su diversa orientación, invirtió los recursos necesarios para transformar las condiciones productivas de las áreas rurales tradicionales. Y esto se explica por una simple razón: se trataba de un problema de los otros, es decir de los «indios».

Dos décadas más tarde de la primera reforma agraria, el proceso de distribución de la tierra se subordinó al favoritismo y la lealtad política, particularmente en el Oriente y en especial durante la dictadura de Hugo Banzer. En aquellos años, entre 1971 y 1978, se repartieron gigantescos territorios a supuestos hacendados, lo que dio origen al latifundismo en esta región. Simultáneamente, en la zona andina del altiplano y los valles, debido al acelerado crecimiento poblacional y la sucesión hereditaria, se multiplicaban los minifundios y se consolidaba un proceso de sobreexplotación de la tierra sin un incremento en los rendimientos. Mientras la propiedad de la tierra se concentraba en el Oriente, se atomizaba en el altiplano.

1. Banco Mundial (BM): IDA/R2007-0252/1, Bolivia Land for Agricultural Development Project, Washington, DC, 2007.



Las dos instituciones estatales encargadas de la administración de la tierra de uso agropecuario –el Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización– no tuvieron ninguna orientación productiva ni sostenible, por lo que finalmente, en 1992, tuvieron que ser intervenidas y cerradas tras serias denuncias de corrupción, tráfico de influencias y favoritismo político².

A principios de la década de 1990 se había hecho evidente la necesidad de ordenar la caótica y corrupta distribución de la tierra. En 1996, luego de acalorados debates y movilizaciones populares que se extendieron por casi cuatro años, se aprobó la Ley 1.715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), en un intento por otorgar seguridad jurídica a los propietarios de las tierras y determinar áreas fiscales por distribuir, mediante la reversión y expropiación, entre campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. Sin embargo, en los diez años siguientes el proceso se tornó burocrático, lento y costoso y –con la notable excepción en la titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (tco) en el Oriente– no logró dar respuesta a la creciente demanda de los campesinos e indígenas de las regiones altas del país.

En los últimos años, la superficie cultivada por año fue de 1,4 millones de hectáreas, de los cuales cerca de 800.000 se destinan a la soya. Existen cerca de seis millones de hectáreas que no se explotan y que no cumplen ninguna función económico-social ■

El problema se agrava por las características de la tierra en Bolivia. Del total de la superficie (109 millones de hectáreas), cerca de la mitad está cubierta por bosques, y un tercio es semidesértica o árida. Apenas unos ocho millones de hectáreas podrían ser clasificadas como de potencial uso agropecuario, incluyendo pastizales. Pero de estos ocho millones solo se utilizan en la agricultura cerca de 2,2 millones. En los últimos años, la superficie efectivamente cultivada por año (sin tomar en cuenta tierras en descanso) fue de 1,4

millones de hectáreas, de los cuales cerca de 800.000 se destinan al cultivo de soya. Existen, por lo tanto, cerca de seis millones de hectáreas de tierras con potencial de uso agropecuario y ganadero que no se explotan y que no cumplen

2. En 1992, el ministro de Educación del gobierno de Jaime Paz Zamora, Hedim Céspedes, tramitó para sí mismo la dotación gratuita de más de 100.000 hectáreas, en el escándalo denominado «Bolibras».

ninguna función económico-social. Esas tierras, ubicadas principalmente en el Oriente y la Amazonía, están en poder de personas que reclaman derechos sobre sus propiedades. Como se analiza más adelante, esto explica parte del conflicto político que atraviesa Bolivia.

■ **Las promesas electorales de 2005 y los cambios a la Ley INRA: avances, retrocesos y contradicciones**

La campaña electoral de diciembre de 2005 tuvo la virtud de instalar en el centro de la agenda política el problema del desarrollo rural, la exclusión indígena y la inequidad en el acceso a la tierra³. El Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales coincidió con otros partidos políticos, como Poder Democrático y Social (Podemos) y Unidad Nacional (UN), en la necesidad de promover políticas públicas de desarrollo rural con énfasis en la inclusión indígena, tomando en cuenta los municipios rurales y las organizaciones económicas campesinas, y fomentando los mercados locales y la producción nacional de alimentos. Todos los partidos, aunque con matices, condenaron el latifundio improductivo y señalaron que debería ser eliminado, en el marco de la ley, si no cumplía su función económico-social.

Pero la propuesta del MAS en la campaña de 2005 fue más allá, al proponer un «Pacto por la Tierra» bajo los siguientes lineamientos: garantizar la seguridad jurídica a las propiedades que de manera probada y sustentable cumplan funciones productivas; garantizar la justicia en el acceso a la tierra sancionando a los especuladores, acaparadores y traficantes con la devolución de sus tierras al Estado en aplicación de disposiciones constitucionales y agrarias; restablecer la legalidad en la atención de las demandas sociales fortaleciendo la institucionalidad agraria nacional y dotándola de mecanismos de control social; y articular las políticas de redistribución de tierras con medidas de fomento y diversificación productiva.

Para llevar adelante estos objetivos, se anunció que el futuro gobierno de Evo Morales efectuaría una revisión integral de todo el proceso agrario desde 1996 (año en que se aprobó la Ley INRA), aceleraría el saneamiento priorizando áreas de conflicto, titularía tierras de comunidades campesinas e indígenas y crearía la figura de un «defensor agrario» –en reemplazo de la Superintendencia

3. Junto con los movimientos sociales y otras ONG, la Fundación TIERRA desempeñó un importante papel en la inclusión del tema de la tierra y de las autonomías indígenas en la agenda política nacional.

Agraria– para velar por el cumplimiento de las leyes, prevenir conflictos y facilitar su resolución pacífica. El MAS se comprometió a encarar una reforma del régimen impositivo de tierras, la regulación de ventas, hipotecas y transferencias de tierras aún no saneadas, así como de las tierras embargadas retenidas por entidades bancarias, además de implementar un programa nacional de asentamientos humanos.

Las propuestas de estos tres partidos –el MAS, Podemos y UN– fueron duramente criticadas por algunas ONG⁴ que consideraban que –incluida la de Evo Morales– adscribían a la economía de mercado, recogían los planteamientos de los organismos internacionales, privilegiaban el mercado externo y, sobre todo, se subordinaban a la Ley INRA, que calificaban como una norma jurídica que promovía la contrarreforma agraria sobre la base de un enfoque neoliberal. De acuerdo con esta visión, las propuestas no alcanzarían a satisfacer las demandas de tierras de campesinos pobres e indígenas, por lo que el conflicto se agudizaría.

En diciembre de 2005 Evo Morales llegó a la Presidencia con una mayoría absoluta de los votos y en agosto de 2008 fue ratificado en su cargo con el apoyo de dos tercios de la población en un referéndum revocatorio, con lo que consolidó su proyecto de cambio al menos hasta fines de 2009. Este respaldo no se limitó al Occidente, donde sigue creciendo su base electoral, sino que se extendió a los departamentos del Oriente, conocidos como la Media Luna, donde el gobierno incrementó su apoyo, aunque la oposición política, concentrada en los centros urbanos, sigue siendo dominante. En enero de 2009, luego de muchas dificultades, fue aprobada la nueva Constitución Política del Estado por una amplia mayoría (61%).

Ya en mayo de 2006, en el marco de la campaña para la elección de sus candidatos a la Asamblea Constituyente, el gobierno había anunciado su decisión de hacer cumplir las leyes y completar el saneamiento de tierras en todo el país en los siguientes cinco años, revertir los latifundios improductivos del Oriente y entregar veinte millones de hectáreas a los campesinos e indígenas. Fue así como el 19 de julio de 2006 la Comisión Agraria Nacional (CAN) –el máximo órgano de deliberación y decisión en materia agraria creado por la Ley INRA– aprobó, en una sesión plenaria en La Paz y con el único voto disidente de los grandes propietarios de tierras agrupados en la Confederación

4. Cedla: «Vendedores de ilusiones. Propuestas electorales frente a la demanda social. Elecciones generales diciembre 2005», separata de prensa.

de Agropecuarios de Bolivia (Confeagro), un proyecto de ley modificatoria de la Ley INRA, denominado Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. El Poder Ejecutivo lo remitió al Congreso y, finalmente, en noviembre de 2006 –tras muchas dificultades–, fue aprobado por el Congreso y promulgado.

Los principales cambios introducidos a la Ley INRA están orientados a dotar de mayor capacidad al Estado para recuperar tierras ociosas mediante la reversión sin indemnización. Esto implica devolver al dominio originario del Estado la propiedad de las tierras que no se trabajan, es decir que no cumplen una función económico-social. Para alcanzar este objetivo, la nueva ley desvincula el cumplimiento de la función económico-social del pago del impuesto a la tierra. En el pasado, la Ley INRA establecía que la causa para la reversión era el abandono de la propiedad agraria, que se demostraba por la falta de pago del impuesto a la tierra durante dos gestiones consecutivas. Con la nueva norma, ya no importa si la empresa, mediana o grande, paga el impuesto a la tierra, que en la práctica es insignificante, pues ya no alcanza con demostrarlo para reclamar el derecho de propiedad si la tierra no es trabajada. La ley dispone también que el incumplimiento de la función económico-social puede ser total o parcial, lo que permite revertir aquella parte de la propiedad que no está siendo trabajada. Asimismo, se otorga al director del INRA la capacidad administrativa –mediante el saneamiento y durante el saneamiento– de determinar cuál tierra es susceptible de reversión y cuál no⁵.

La modificación de la Ley INRA dispone además que las propiedades sujetas a expropiación serán distribuidas a quienes no tienen tierras. Antes, la ley establecía que esas tierras expropiadas con indemnización solo podían destinarse a fines de utilidad pública (carreteras, sistemas de riego, obras públicas

**Con la nueva norma,
ya no importa si la empresa,
mediana o grande, paga
el impuesto a la tierra, que
en la práctica es insignificante,
pues ya no alcanza con
demostrarlo para reclamar
el derecho de propiedad
si la tierra no es trabajada ■**

5. Es notable que el BM, conocido por su posición claramente contraria a este tipo de facultades administrativas del Estado, no objetó los cambios a la norma; por el contrario, en 2007 firmó un convenio con el Viceministerio de Tierras del gobierno de Evo Morales que dispone la donación de 15 millones de dólares al programa gubernamental Protierra, para que los campesinos pobres compren tierras con créditos en el marco de una «reforma agraria asistida por el mercado».

en general). Según la nueva ley, serán destinadas a la promoción de nuevos asentamientos humanos, primero para los campesinos del lugar y luego para los provenientes de las tierras altas.

Por otra parte, la ley establece que, en caso de expropiación, se indemnizará al propietario legalmente reconocido «tomando en cuenta el valor de mercado de las tierras, mejoras, inversiones y otros criterios que aseguren la justa indemnización». No se define si esto significa que, en la práctica, la anunciada «revolución agraria» se concretará comprando tierras a los latifundistas para distribuir las gratuitamente a los campesinos e indígenas, ni tampoco queda claro por qué el gobierno no realiza las compras forzosas al valor catastral, que obviamente es mucho menor que el del mercado.

En relación con las comunidades y pequeñas propiedades del altiplano y los valles, se aplicará un Procedimiento Especial de Titulación Sin Más Trámite, ya contenido en la antigua Ley INRA, pero hasta ahora poco utilizado en la práctica. Mediante este mecanismo, aquellas comunidades o pequeños propietarios que ejercen el derecho de posesión –ocupación productiva de la tierra sin títulos– serán titulados de manera expedita a través de un procedimiento de «saneamiento interno», según el cual las autoridades de las comunidades (*jilacatas, mallkus*, capitanes, secretarios de los sindicatos) juegan un papel central, no solo de control social sino también de liderazgo y legitimación del proceso de saneamiento de las tierras. Si el nuevo procedimiento funciona, se traducirá en un involucramiento mucho más directo de todos los comunarios en el proceso de titulación, que dejará de ser un procedimiento administrativo exclusivo del Estado para convertirse en un nuevo pacto social⁶.

■ El conflicto por la tierra en el Oriente y la Amazonía

La permanente migración de indígenas de los Andes hacia la región oriental desde hace varias décadas es resultado, como ya se señaló, de la escasez de tierras en el Occidente, el acelerado crecimiento demográfico y la persistencia de la pobreza rural, y ha derivado en una constante conflictividad agraria con marcado carácter étnico, cuyo reflejo es la fuerte confrontación regional entre *cambas* y *collas*.

6. En los últimos años, este procedimiento ha sido impulsado con mucho éxito en varias comunidades del altiplano, valles y llanos por la Fundación TIERRA. Fundación TIERRA: *Informe de gestión 2005*, La Paz, 2005, mimeo.

Como ya se mencionó, en el Oriente unos pocos pero muy poderosos propietarios reclaman los títulos de grandes superficies que en su mayoría no están trabajadas. La demanda de seguridad jurídica muchas veces tiene como objetivo poder vender las tierras a inversionistas. Estos, a menudo extranjeros y en especial brasileños que cultivan oleaginosas, exigen títulos plenos sobre las tierras que van a comprar o alquilar. Esto implica tierras saneadas, certificadas y tituladas por el INRA de acuerdo con las necesidades de los grandes propietarios, que en muchos casos son los mismos que digitan a los movimientos cívicos, los gremios de productores, los partidos políticos y los medios de comunicación de esa región.

Pero el conflicto por la tierra en el Oriente no es solamente económico sino también étnico-racial. Los indígenas sin tierra de la región andina –quechuas y aymaras– continúan estableciéndose en tierras no explotadas en el Oriente cuyos propietarios, que no son indígenas, demandan respeto por la propiedad privada. Algunos propietarios medianos y grandes sostienen que la Ley INRA y luego la Ley de Reconducción Comunitaria generan dos clases de ciudadanos: los indígenas, con derechos preferenciales y privilegiados, que no están obligados a trabajar la tierra ni a pagar impuestos para retener su propiedad; y los productores agrícolas (como se llaman a sí mismos) con títulos de propiedad, que pagan impuestos y generan empleos, pero sufren la inseguridad jurídica.

Desde el otro polo de la disputa, ya en 1996 los indígenas del Occidente denunciaban que la Ley INRA había dado por concluida la distribución gratuita de tierras, especialmente para los nuevos colonizadores collas que emigran al Oriente, y que estas tierras acabarían en el mercado en beneficio de los empresarios no indígenas. De acuerdo con este argumento, la tierra ya no pertenecería a aquellos que la trabajan sino a aquellos que tienen dinero para comprarla.

Esta situación de tensiones y enfrentamientos se profundizó a partir de 2008, cuando se aprobó el Estatuto Autonómico Departamental de Santa Cruz a

El conflicto por la tierra en el Oriente no es solamente económico sino también étnico-racial. Los indígenas sin tierra de la región andina –quechuas y aymaras– continúan estableciéndose en tierras no explotadas en el Oriente cuyos propietarios, que no son indígenas, demandan respeto por la propiedad privada ■

través de un masivo referéndum declarado ilegal. El estatuto de Santa Cruz, al igual que los demás estatutos de los departamentos de la Media Luna, constituye un contundente rechazo a la pretendida revolución agraria de Evo Morales, ya que las autoridades departamentales reclaman para sí la facultad de administrar los recursos naturales, bloqueando la posibilidad de aplicación de la reforma agraria en esa región. La cuestión de la tierra está en el centro del conflicto de competencias entre las autonomías departamentales y el gobierno central.

Este punto se comprende mejor si se considera que, entre otras cosas, el Estatuto Autonómico de Santa Cruz confiere al Gobierno Departamental, en verdad a su gobernador, la potestad de definir sobre «la propiedad, la regularización de sus derechos, la distribución, redistribución y administración de las

Ningún Estado federal o departamento autonómico en ninguna parte del mundo goza de ese conjunto de atribuciones plenas sobre los recursos naturales que reclama para sí Santa Cruz ■

tierras del Departamento». Se trata de una cuestión crucial, ya que ningún Estado federal o departamento autonómico en ninguna parte del mundo goza de ese conjunto de atribuciones plenas sobre los recursos naturales que reclama para sí Santa Cruz. Asimismo, el estatuto elimina la figura de la reversión del latifundio (expropiación sin indemnización) establecida en la Constitución Política del Estado. La eliminación de esta figura jurídica –facultad potestativa del

Estado para la administración de los derechos de acceso y uso de los recursos naturales renovables como la tierra, el agua y el bosque– es el fundamento que se esgrime desde el Oriente para dar continuidad al latifundio.

Por otra parte, el nuevo estatuto autonómico reconoce solo a los pueblos indígenas oriundos del departamento su derecho a las TCO, excluyendo así a la población emigrante quechua y aymara, que constituye la mayoría indígena y campesina del departamento (56% del total de indígenas de Santa Cruz). La cuestión es central: el estatuto crea un órgano para el seguimiento de las políticas departamentales de tierras, el Consejo Agrario Departamental, cuyos miembros serán acreditados por el gobernador, es decir que dependerá de él decidir quién representa a qué sector: todo indica que no habrá lugar para representantes de los 250.000 indígenas quechuas y aymaras que viven en Santa Cruz y que la presencia de los minoritarios pueblos indígenas de las tierras bajas será muy marginal.

El poder otorgado al gobernador de Santa Cruz es enorme. De acuerdo con el estatuto, se crea un órgano operativo, el Instituto Departamental de Tierras (IDT), para el saneamiento de las tierras, cuya máxima autoridad será designada por el gobernador de una terna propuesta por el Consejo Agrario Departamental, que a su vez es acreditado por el gobernador. En otras palabras, el gobernador concentrará el suficiente poder para designar y remover al director del IDT. Del mismo modo, se establece que será el gobernador quien firmará todos los títulos de propiedad de las tierras, en lugar del presidente de la República, como disponen todas las constituciones políticas del Estado de Bolivia.

■ La nueva Constitución Política del Estado: la cuestión de la tierra

En enero de 2009 se aprobó, en un masivo referéndum, la nueva Constitución Política del Estado. Desde ese momento, los estatutos autonómicos de Santa Cruz y de la Media Luna han quedado al margen de la ley, ya que, para su eventual aplicación, deberán compatibilizarse con la nueva norma, y para eso tendrán que sufrir profundos cambios. Pese a ello, las organizaciones cívicas y políticas del Oriente se niegan a hacerlo.

Pese a los importantes cambios que implica, en la nueva Constitución Política se ha incluido un elemento que ha debilitado sustantivamente el potencial de la revolución agraria que quiere impulsar el gobierno de Evo Morales. En 2008, el gobierno negoció con la oposición parlamentaria el texto constitucional que finalmente iría al referéndum en relación con el tamaño máximo de la propiedad agraria y ganadera. El proyecto inicial determinaba que el tamaño máximo debía dirimirse en un referéndum realizado simultáneamente al de aprobación de la nueva Constitución, entre 5.000 o 10.000 hectáreas, ya que la anterior Constitución no establecía límite. Salvo en dos municipios de 327, en el resto del país se impuso la opción de las 5.000 hectáreas como límite máximo. Pero, a pesar de este resultado, el texto hizo irrelevante el debate, ya que se estableció que su aplicación tendrá efecto solo a futuro. Con esta modificación se limitó la capacidad estatal para revertir los enormes latifundios existentes. En otras palabras: el gobierno del MAS ha aceptado que el límite máximo de 5.000 hectáreas a la propiedad agrícola o ganadera empresarial se aplicará solo a los predios que se creen desde el momento de aprobación de la nueva Constitución, en enero de 2009. La norma, por lo tanto, no tendrá efecto en los latifundios actuales, que deberían ser el corazón de la política agraria.

Al no poder eliminar el latifundio por su extensión, la herramienta que le queda al gobierno para revertir las grandes propiedades es verificar in situ (es decir en el terreno, mediante la observación directa de campo) el no cumplimiento de la función económico-social de cada predio, aspecto que ya estaba contenido en la ley de 1953, en la Ley INRA de 1996 y en la Ley de Reconducción Comunitaria de 2006. Pero la experiencia de medio siglo demuestra que este instrumento de la reversión de las tierras por el no cumplimiento de la función económico-social es altamente ineficaz: de hecho, pueden contarse con los dedos de una mano los latifundios que han sido revertidos por este motivo.

Como reacción, los propietarios de tierras del Oriente y sus representaciones gremiales-corporativas (Confeagro, Federación de Ganaderos de Santa Cruz –Fegasacruz–, Cámara Agropecuaria del Oriente –CAO–) han instruido el desacato a la nueva Constitución. De hecho, desde principios de 2008 se han producido reacciones empresariales violentas de propietarios de tierras contra las autoridades y los funcionarios del gobierno, que han paralizado los esfuerzos gubernamentales para realizar el saneamiento del derecho propietario de las tierras.

■ **La titulación de territorios indígenas en el Oriente y el saneamiento de tierras en el Occidente**

Durante sus tres primeros años y medio de gobierno, Evo Morales ha concentrado su accionar en las tierras bajas del Oriente amazónico. Los derechos de propiedad colectiva sobre enormes territorios indígenas que hasta 2006 estaban paralizados por trámites burocráticos u obstruidos por artimañas legales fueron prontamente titulados y entregados a los pueblos indígenas de la zona. Durante más de una década y con ayuda de la cooperación internacional y la participación de varias organizaciones indígenas y ONG, se había avanzado en el saneamiento de muchas TCO o Territorios Indígenas. Sin embargo, fue el gobierno del MAS el que por primera vez avanzó significativamente, otorgando títulos por una superficie de más de nueve millones de hectáreas de tierras fiscales a favor de los pueblos indígenas amazónicos, al extremo de que prácticamente ya no existen tierras ni bosques de libre acceso para nuevos asentamientos humanos.

La titulación de territorios para los pueblos indígenas del Oriente no solo entra en conflicto con los intereses de los medianos y grandes propietarios, sino también con las expectativas de los indígenas del Occidente que emigran a las zonas bajas en busca de tierras y que ahora ya no las encuentran disponibles.

La concentración de las energías del gobierno, en particular del Viceministerio de Tierras y del INRA, en la titulación de los territorios indígenas en el Oriente del país ha hecho que el proceso de saneamiento de tierras en los valles y el altiplano esté prácticamente abandonado. En efecto, en sus primeros años de mandato el MAS no ha avanzado significativamente en el saneamiento de nuevas tierras para campesinos, familias y comunidades de la región andina. Lo que sí se ha hecho es acelerar la firma de miles de títulos que desde hacía varios años estaban pendientes, pero apenas se han iniciado unos pocos saneamientos nuevos. Esto genera una creciente demanda por la actualización del derecho propietario de las tierras de las comunidades andinas.

La Ley de Reconducción Comunitaria de 2006 no ha introducido mecanismos para distribuir nuevas tierras a los indígenas del Occidente en las áreas orientales y amazónicas de Santa Cruz, Beni y Pando. En agosto de 2009 se produjo un asentamiento de 500 familias en Pando,

al norte de la región amazónica limítrofe con Brasil, probablemente con fines político-electorales más que de desarrollo rural. Pero fue una excepción. En general, la posibilidad de promover masivos y sostenibles asentamientos humanos de campesinos sin tierra provenientes del Occidente andino sigue siendo una ilusión. En las actuales condiciones, la actividad informal urbana –en el comercio, la pequeña industria, la artesanía y el empleo temporal– sigue siendo todavía más atractiva que el trabajo en el campo.

■ El modelo sojero

A tres años y medio de la asunción de Evo Morales, está claro que se ha logrado afectar la base material que sustenta el poder político de las elites agroindustriales del Oriente mediante el progresivo debilitamiento del monocultivo de soya y todas sus vinculaciones y ramificaciones políticas, económicas, sociales y regionales. La compra de las acciones de Gravetal, la principal empresa privada acopiadora de soya y de granos de Santa Cruz, por parte de una empresa subsidiaria de la compañía venezolana de petróleo, Petróleos de Venezuela SA (PDVSA), hace evidente esta estrategia. En este marco, parece

En sus primeros años de mandato el MAS no ha avanzado significativamente en el saneamiento de nuevas tierras para campesinos, familias y comunidades de la región andina. Lo que sí se ha hecho es acelerar la firma de miles de títulos que desde hacía varios años estaban pendientes ■

natural que los grupos agroindustriales del departamento de Santa Cruz, antes privilegiados por políticas públicas y subsidios, se hayan convertido en el núcleo político y económico de oposición al gobierno.

Otros factores conspiran contra el cultivo de soya: en primer lugar, ha concluido el periodo de 10 años de preferencias arancelarias establecido en la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Además, la soya boliviana debe competir con los productores brasileños, argentinos y estadounidenses. Finalmente, hay que considerar los altos costos del transporte en Bolivia. En este contexto, todo indica que, a pesar del incremento del precio, el ritmo de ampliación de la frontera agrícola de la soya y otras oleaginosas (cerca de un millón de hectáreas en 2008) tenderá a estancarse, con todos los efectos de desaceleración de la economía agropecuaria en el Oriente que esto podría generar.

Desde la perspectiva del gobierno, y debido a los altos ingresos fiscales obtenidos por las exportaciones de gas y minerales, los productores agropecuarios del Oriente ya no son indispensables como generadores de divisas. Por el contrario, el gobierno busca convertir la estructura concentrada de tenencia de la tierra y de la producción del Oriente en un modelo conformado por muchos pequeños y medianos actores que produzcan diversos alimentos, en primer lugar para el mercado interno y luego para exportar.

No será sencillo. Si, por un lado, diferentes factores apuntan a un debilitamiento del modelo sojero del Oriente, por otro la estrategia oficial de promover una diversificación productiva orientada principalmente a satisfacer el consumo interno va en contra de la creciente demanda internacional, que genera precios atractivos para producir soya y caña de azúcar para destinarla a los agrocombustibles. La demanda de cultivos para agrocombustibles contribuye al alza del precio de la tierra en el Oriente y, por lo tanto, a la agudización del conflicto político y la pugna por el acceso a la tierra.

■ Conclusión

La proclamada «revolución agraria» no es un aspecto aislado dentro de la propuesta del gobierno, sino un tema central que incorpora viejas demandas de los sectores indígenas y campesinos y que forma parte prioritaria del proceso de cambios políticos, sociales y económicos que se viven en el país.

Pero este proceso de cambio en el sector agropecuario se encuentra atrapado en una confrontación que hasta ahora ha logrado detener el curso de las

transformaciones buscadas, e incluso ha llegado a poner en riesgo la gobernabilidad democrática debido a la exacerbación de la contradicción étnico-regional entre Occidente y Oriente.

Aunque hubo diversos intentos, muchos de ellos fallidos, por afectar los latifundios en el Oriente, la estrategia de cambios en el sector agrario está casi paralizada debido al rechazo de los principales terratenientes de Santa Cruz. Las dificultades para aplicar la Ley de Reconducción Comunitaria en el Oriente bloquea la voluntad de revertir los latifundios improductivos. Y esto se debe a que el gobierno no reúne aún las condiciones políticas necesarias para avanzar en un proceso más expedito de distribución equitativa, productiva y sostenible de las tierras.

La previsible victoria electoral de Evo Morales en las elecciones de diciembre de 2009 posiblemente le otorgue amplias mayorías en ambas cámaras de la nueva Asamblea Legislativa Plurinacional (Congreso), lo cual seguramente le permitirá introducir algunos cambios normativos para facilitar los avances en esta necesaria y esperada «revolución agraria». ☐

Revista SOCIALISTA

Junio de 2009

Buenos Aires

Año I, cuarta época, Nº 1

ARTÍCULOS: **Enrique Dickmann**, Tiempos heroicos. **Oscar Serrat**, Enrique Dickmann en el recuerdo. **Carlos Ábalo**, El mercado trajo el derrumbe, pero el capitalismo tiene salida. **Alejandro Rofman**, Los orígenes del desmadre en el capitalismo mundial. **Paula Orsini**, Cómo incidir en la política real. Entrevista con Silvia Salgado, Presidenta del Partido Socialista de Ecuador. **Julio Godio**, Gris es toda teoría, y verde es el árbol de la vida. **Francisco J. Goín y Ricardo G. Goñi**, Argentina 2050. Lo que vendrá. **Carlos Miguel Herrera**, Generación y política en Julio V. González. **Guillermo F. Torremare**, La convalidación de un modelo social en las letras del tango. De percantas y grelas a santas madrecitas.

Revista Socialista es una publicación de la Sociedad Anónima Editora La Vanguardia, Austria 2156, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: <revista-socialista@gmail>.

La cuestión agroalimentaria en Venezuela

El sector agroalimentario venezolano se encuentra estrechamente vinculado al sistema agroalimentario internacional. Esta relación comenzó a profundizarse desde 1973, cuando el *boom* petrolero disparó un brusco incremento de las importaciones de alimentos que generó un debilitamiento de la producción nacional, y se agudizó todavía más a partir de la apertura neoliberal iniciada en 1989. El gobierno de Hugo Chávez, que asumió el poder en 1999, impulsó nuevos cambios, orientados básicamente a garantizar la seguridad alimentaria de la población a través de la creación de empresas estatales de abastecimiento, como Mercal, que podrían jugar un rol fundamental en la definición del sistema agroalimentario venezolano.

AGUSTÍN MORALES ESPINOZA

■ Introducción

El abastecimiento agroalimentario en Venezuela se caracteriza por haberse estructurado en función del consumo de la población concentrada en los principales centros urbanos, y ha estado determinado en gran medida por la progresiva vinculación del sector agroalimentario venezolano al sistema agroalimentario configurado a escala internacional. Este vínculo se tradujo, en la práctica, en un alto grado de dependencia de las importaciones de materias primas para su procesamiento agroindustrial. De esa forma, el consumo alimentario de las

Agustín Morales Espinoza: profesor de la Facultad de Agronomía de la Universidad Central de Venezuela.

Palabras claves: agricultura, sistema agroalimentario, seguridad alimentaria, historia, Venezuela.

Nota: este artículo es una versión resumida del trabajo enviado por el autor y se publica con su autorización.

ciudades en las cuales se concentró la población y el patrón internacional de abastecimiento definieron la configuración del sistema agroalimentario venezolano y, por consiguiente, la estructura de producción agrícola, la agroindustria, las formas de organización de abastecimiento y el consumo.

Aunque diversos hechos permiten sostener que la referida vinculación entre el sistema agroalimentario venezolano y el sistema internacional se remonta a los años anteriores a la década del 70, consideramos que el proceso cobró mayor nitidez a partir del *boom* petrolero de 1973. En efecto, a partir de ese año, cuando el precio del barril se disparó en el mercado internacional, la mayoría de los países productores de petróleo empezaron a registrar un brusco incremento de las importaciones de alimentos y materias primas de origen vegetal y, como corolario, experimentaron una significativa contracción de la producción agrícola¹. En el caso de Venezuela, esta tendencia se consolidó a pesar de los esfuerzos desplegados por la mayoría de los gobiernos de turno para aliviarla. Desde 1989, la vinculación al comercio internacional agroalimentario y el proceso de apertura y liberalización que tuvo lugar en Venezuela condicionaron aún más la producción interna de alimentos al comportamiento de los mercados externos.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el propósito de este trabajo consiste en analizar en forma general la articulación del sector agroalimentario venezolano al sistema agroalimentario configurado a escala internacional, y evaluar el rol que le correspondió desempeñar al Estado en este proceso. En particular, se analizarán las relaciones históricamente establecidas entre la producción agrícola nacional, las importaciones y la alimentación básica de la población.

A fin de lograr esos propósitos, el trabajo ha sido desarrollado en varias partes. En las primeras secciones se identifican y analizan los aspectos más relevantes que caracterizaron la evolución histórica del sistema agroalimentario del país hasta arribar a su configuración actual. Más tarde, se intenta determinar la situación actual de la cuestión agroalimentaria venezolana como consecuencia de la evolución de este proceso y se analiza la actual decisión del Estado de participar directamente en los canales de distribución urbana de alimentos. El texto cierra con un análisis de las perspectivas futuras.

1. Enwere Dike: «Food Import and Agriculture Decline: Some Evidence from Nigeria» en *Eastern Africa Economic Review* vol. 5 N° 2, 1989, pp. 133-159; Emeterio Gómez: *Dilemas de una economía petrolera*, Panapo, Caracas, 1991; Ademola Oyejide: *The Effects of Trade and Change Rate Policies on Agriculture in Nigeria*, informe de investigación N° 55, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, DC, 1986; y Sara Scherr: «La agricultura en una economía de auge de las exportaciones. Análisis comparativo de las políticas de Indonesia, México y Nigeria» en *Comercio Exterior* vol. 41 N° 1, 1991, pp. 92-106.

■ La evolución del sistema agroalimentario desde los 70

En la década de 1970 los precios de los productos agrícolas en el mercado internacional, salvo algunas excepciones circunstanciales, eran más bajos que los precios internos en Venezuela. Como resultado, las importaciones se fueron incrementando y, en la medida en que se fue acentuando esta práctica, la producción agrícola nacional se mostró incompetente para regular la demanda de productos importados. En general, los productos agrícolas que procedían del exterior eran mucho más baratos por haber sido producidos en condiciones de altísima productividad y por los subsidios que aplicaban muchos países.

Esto ocasionó el estancamiento relativo e incluso la disminución de la producción nacional, lo que a su vez alimentó un círculo perverso de características similares al que se venía observando en otros países de América Latina: al no poder expandirse la producción interna se incrementaban

**El Estado venezolano
estimuló y amplió
los mercados de alimentos
procesados con un fuerte
componente importado.
Esto dio como resultado
el afianzamiento del poder
económico de las empresas
transformadoras, muchas de
ellas vinculadas a los grandes
traders internacionales ■**

las importaciones, lo que contribuía a profundizar el estancamiento del sector agroalimentario nacional, lo que a su vez acentuaba la dependencia de los productos importados².

Durante este periodo, el Estado venezolano estimuló y amplió los mercados de alimentos procesados con un fuerte componente importado, en contra de los mercados de alimentos nacionales, a través del mejoramiento de los precios relativos de los primeros respecto a los segundos. Esto dio como resultado el afianzamiento del poder

2. A. Morales: *Una interpretación del problema agrícola venezolano a partir del estudio de la integración de su industria alimentaria al Sistema Agroalimentario Internacional*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía, Maracay, 1985. Los datos estadísticos que avalan esta conclusión general pueden ser consultados en la p. 148 de ese trabajo. Este fenómeno de estancamiento de la producción de algunos cultivos en algunos países de América Latina es referido también por Manuel Lajo: *Alternativa agraria y alimentaria*, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Lima, 1983; Ruth Rama y Raúl Vigorito: *El complejo de frutas y legumbres en México*, Nueva Imagen, México, DF, 1979; y Mario Valderrama: «Efecto de las exportaciones norteamericanas de trigo en Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia» en *Revista Estudios Rurales Latinoamericanos* vol. 2 N° 2, 5-7/1979, pp. 173-197.

económico de las empresas transformadoras, muchas de ellas vinculadas a los grandes *traders* internacionales³.

Este proceso de fortalecimiento de la producción basada en importaciones de materias primas se realizó mediante la acción del ente gubernamental creado para poner en práctica la política de abastecimiento agroalimentario: la Corporación de Mercadeo Agrícola (CMA). Esa empresa estatal otorgó al mercado externo un papel preponderante para el abastecimiento de alimentos básicos. Durante el lapso comprendido entre 1975 y 1980, importó directamente o por delegación a terceros volúmenes y cantidades monetarias sencillamente impresionantes. Estas enormes cantidades de alimentos importados⁴ se vieron beneficiadas por dos clases de subsidios: por un lado, los otorgados por el Estado venezolano; por otro, aquellos prestados por los países de origen interesados en exportar sus excedentes agrícolas.

Mediante el otorgamiento de subsidios, el Estado, a través de la CMA, se convirtió en la práctica en un agente financiero y abastecedor de materias primas baratas para las empresas agroindustriales radicadas en Venezuela. En efecto, desde su creación, la CMA recibió y administró un total de 36.000 millones de bolívares. No obstante haber generado recursos propios, la CMA no solo llegó a endeudarse por cerca de 500 millones de bolívares en 1981-1982 mediante la suscripción de créditos a corto plazo con el exterior, sino que experimentó pérdidas por más de la mitad de los recursos administrados y tuvo que ser liquidada en 1984⁵.

A pesar de la enorme cantidad de subsidios, no se logró satisfacer la demanda alimentaria y nutricional de la población. Por el contrario, durante los años referidos se empezó a desatar un alarmante incremento del precio de los alimentos⁶. En esta situación crítica se encontraba el sector agroalimentario cuando comenzaron a adoptarse las políticas de ajuste económico y apertura neoliberal.

■ La apertura neoliberal: los cambios ocurridos entre 1989 y 1999

Cualquier referencia a los cambios operados a partir de la aplicación de las medidas de ajuste macroeconómico, así como a las consecuencias que se derivaron

3. A. Morales: «Estado, importación de alimentos y desarrollo agrícola, el caso venezolano 1970-1982» en *Revista Tierra Firme* año 10 vol x N° 39, 7-9/1992.

4. Por razones de espacio, no se señalan en este artículo, pero pueden ser consultadas en A. Morales: *Una interpretación del problema agrícola venezolano a partir del estudio de la integración de su industria alimentaria al Sistema Agroalimentario Internacional*, cit.

5. *Ibíd.*

6. A. Morales: «Estado, importación de alimentos y desarrollo agrícola, el caso venezolano 1970-1982», cit., pp. 287-290.

de ellas, no puede dejar de tomar en cuenta dos aspectos. El primero es el hecho de que la agricultura, tanto de Estados Unidos como de la Unión Europea (a pesar de los acuerdos a los que se llegó en la penúltima Ronda de Negociaciones del GATT), constituye uno de los sectores económicos más protegidos e intervenidos por los respectivos Estados. En efecto, los Estados de los países centrales, a través del otorgamiento de subsidios, facilitaron la colocación en el mercado internacional de los excedentes generados por las políticas de sostén de los ingresos de los productores agrícolas⁷. El segundo aspecto a considerar son los compromisos contraídos en la referida Ronda de Negociaciones del GATT (mejoramiento del acceso, reducción de la ayuda interna y de los subsidios a la exportación), que resultaron muy modestos en comparación con las expectativas de muchos países⁸.

Por ser ampliamente conocidos, no vamos a dar cuenta en este artículo de los objetivos estratégicos de las políticas de ajuste macroeconómico aplicadas en Venezuela a partir de 1989, ni de las medidas adoptadas para lograr esos objetivos. Nos limitaremos a destacar los hechos relacionados con el sector agrícola y luego a analizar la forma en que los principales planteos se fueron concretando.

En ese sentido, lo primero por destacar es la inexistencia de una política agrícola en el programa de gobierno presentado a la población, aspecto que fue reconocido por el propio ministro del área⁹. Esta omisión, aunque significativa,

**El conjunto de estrategias
y acciones desarrolladas
a partir de 1989 buscó como
objetivo final la apertura
del sector agrícola
al comercio internacional
de productos alimenticios ■**

no impide percibir que el conjunto de estrategias y acciones desarrolladas a partir de 1989 buscó como objetivo final la apertura del sector agrícola al comercio internacional de productos alimenticios. De esa manera, se logró alcanzar parte de las metas planteadas al poner en práctica las medidas económicas de corte neoliberal impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI). En el sector agrícola,

las medidas implementadas –que en apariencia lucían inconsistentes y, según la opinión de algunos analistas, fueron decididas al margen de la política económica global– se correspondieron plenamente con los objetivos planteados por el gobierno en materia económica.

7. Joachim Zietz y Alberto Valdés: «Agriculture in the GATT: An Analysis of Alternative Approaches to Reform», Informe de Investigación N° 70, IFPRI, 1988, pp. 18-19.

8. FAO y Banco Mundial: *Implementación del Acuerdo de la Ronda Uruguay en América Latina: El caso de la agricultura*, FAO, Santiago de Chile, 1996.

9. Este hecho fue reconocido por el ministro al asumir su cargo el 28 de agosto de 1998.

No resulta difícil percibir una clara tendencia a limitar la superficie cultivable propiciando el abandono, por parte de los productores, de rubros específicos de la producción. La disminución del área sembrada determinó obviamente una reducción significativa de la producción agrícola nacional, que a su vez reforzó el incremento de las importaciones y produjo un fuerte deterioro de la balanza comercial agroalimentaria¹⁰. Finalmente, lo que es más importante, los alimentos importados empezaron a desempeñar, desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, un papel primordial en el abastecimiento alimentario¹¹.

En junio de 1993, el presidente Carlos Andrés Pérez fue destituido por la Corte Suprema de Justicia. En esas circunstancias, el Congreso designó un gobierno interino a fin de que concluyera en febrero de 1994 el periodo de gobierno iniciado en 1989. El presidente interino, Ramón José Velásquez, nombró como ministro de Agricultura y Cría a un miembro de la dirección de la principal organización gremial de los productores agrícolas del país, la Confederación Nacional de Asociaciones de Productores Agropecuarios (Fedeaagro). Bajo la nueva gestión, se implementó una serie de medidas: entre otras, se apuntó a convertir al Ministerio en la institución para promover y estimular la producción nacional de alimentos y materias primas para su procesamiento agroindustrial mediante la fijación de precios mínimos de garantía a los cultivos denominados «sensibles», además de establecer el financiamiento oportuno y preferencial, junto con medidas destinadas a enfrentar la competencia externa desleal.

Tales políticas, en especial la de concertación de precios mínimos, suscitaron serias reacciones de los empresarios vinculados a las principales agroindustrias, quienes consideraron que afectaban sus intereses. En los años anteriores, en efecto, estas empresas se habían visto beneficiadas con la política de apertura y la correspondiente desarticulación de aranceles para las importaciones de las materias primas para su procesamiento agroindustrial. La nueva política los afectaba de manera directa.

En 1994 asumió el poder un nuevo presidente, Rafael Caldera. En junio de ese año, el nuevo ministro de Agricultura, que al igual que su antecesor se encontraba vinculado a los gremios agropecuarios, anunció una «política de emergencia». Esta incluyó una ley de refinanciación a los agricultores con la banca,

10. A. Morales: «Efectos de las medidas de ajuste económico sobre el sector agroalimentario venezolano» en Centro de Planificación y Estudios Sociales (Ceplaes): *Latinoamérica agraria hacia el siglo XXI*, Mendieta, Quito, 1993.

11. *Ibid.*; Edgar Abreu et al.: *La agricultura: componente básico del sistema agroalimentario venezolano*, Fundación Polar, Caracas, 1993.

una política de concertación en las relaciones con la agroindustria, la armonización de la denominada «franja de precios» con la que se había acordado en el seno del Pacto Andino y la creación de una «economía solidaria» sustentada en la consolidación de la red de distribución de alimentos a precios subsidiados para los sectores urbanos de menores recursos¹².

No obstante los esfuerzos desplegados por el gobierno para conciliar los intereses de la agricultura y de la agroindustria a fin de lograr un adecuado comportamiento de la producción agrícola nacional, esta continuó descendiendo de manera aún más marcada que desde 1989. El análisis de los datos estadísticos permite apreciar la magnitud de esta contracción durante los años que siguieron a 1989¹³, en los que no solamente la producción de cereales¹⁴ sino la de la mayoría de los rubros que conforman el sector agrícola continuó cayendo hasta alcanzar, en el ciclo productivo 1995-1996, un cuadro de absoluta postración¹⁵.

La situación se agrava por el hecho de que a pesar de la apertura comercial, de la sobrevaluación del bolívar (que ocurrió durante los últimos años de esta etapa) y de la tendencia declinante de los precios de los alimentos en el mercado mundial¹⁶, la inflación continuó en ascenso: el índice de precios correspondiente a los alimentos, salvo algunos meses, siguió situándose por encima del índice general de precios¹⁷. A pesar de los intentos del gobierno para mitigar la crisis social, alimentaria y nutricional, la pobreza continuó incrementándose hasta alcanzar niveles alarmantes: nada menos que 14 millones de personas (79% de la población) se ubicaba en los estratos de pobreza relativa y pobreza crítica¹⁸.

12. *Boletín Agroplan*, Caracas, 1994.

13. A. Morales: «Efectos de las medidas de ajuste económico sobre el sector agroalimentario venezolano», cit., y «El sector agroalimentario venezolano en el marco de los procesos de apertura e integración económica» en *Indicadores Socioeconómicos* N° 9, 1/1995.

14. Estos productos, junto con la soya, constituyen los bienes agrícolas más dinámicos en el comercio internacional de alimentos.

15. Fedea: «La situación actual del sistema agroalimentario: análisis y perspectivas», Caracas, marzo de 1997, mimeo.

16. Banco Mundial y FMI: *Quarterly Review of Commodity 1991 Markets*, 1/1990 y 3/1991; Departamento de Agricultura de los EEUU (USDA).

17. Fuente: Banco Central de Venezuela.

18. Este dato se fundamenta en una respuesta pública de parte de los investigadores de Fundacredesa al representante del Ministerio de la Familia, quien unos días antes había sostenido que la cifra correspondiente a la pobreza crítica debía ubicarse en 25%. Fundacredesa es el Centro de Estudios Biológicos sobre Crecimiento y Desarrollo de la Población Venezolana, institución de mucho prestigio y de reconocida solvencia en la materia que nos ocupa. El dato fue tomado de *El Nacional*, 9/10/1991. Los datos publicados por la Fundación Cavendes y la Universidad Johns Hopkins coinciden con los de Fundacredesa; v. Fundación Cavendes y Johns Hopkins University: «Venezuela entre el exceso y el déficit», trabajo presentado en el V Simposio Nacional de Nutrición, Caracas, 27 al 29 de octubre de 1993.

En este contexto de contracción de la producción nacional, incremento de la inflación y crisis social, el sector agroindustrial, luego de una breve fase recesiva, logró expandirse significativamente. En 1991 registró un crecimiento de 8%, una recuperación relevante con respecto a 1989 y 1990, años en los cuales se habían registrado tasas negativas de -18% y -2% respectivamente¹⁹. Esta expansión puede ser también apreciada al considerar el ya referido incremento de las importaciones de materias primas para su procesamiento agroindustrial, y se verifica también si se considera el volumen de ventas, que se ubicaron entre 7% y 20% por encima de las de 1990²⁰.

Mientras el sector agroindustrial crecía, la producción agrícola, sobre todo de bienes para el procesamiento agroindustrial, no mostraba el mismo comportamiento. Esto confirma que el apreciable dinamismo y el enorme potencial de transformación de la referida industria no se correspondieron con un incremento sustantivo de la producción agrícola del país. En otras palabras, el supuesto carácter dinamizador de la agricultura venezolana por parte de la industria agroalimentaria no se manifestó en la práctica. Por el contrario, la expansión agroindustrial impulsó la agricultura de los países de los que provenían la mayor parte de las importaciones, al tiempo que, en Venezuela, se producía una total desarticulación de los respectivos «circuitos» agroalimentarios. Paralelamente, la transnacionalización de la industria agroalimentaria se incrementaba notablemente²¹.

Las transformaciones ocurridas durante la etapa neoliberal que estamos analizando no se limitaron a la producción sino que también afectaron la estructura de distribución urbana de alimentos. En efecto, desde la instauración del

**En este contexto de
contracción de la
producción nacional,
incremento de la
inflación y crisis social,
el sector agroindustrial,
luego de una
breve fase recesiva,
logró expandirse
significativamente ■**

19. Agroplan: *El sector agroalimentario. Balance 1991*, Jornada de Trabajo, Caracas, noviembre de 1991.

20. Cámara Venezolana de la Industria de Alimentos (Cavidea): «La estrategia agroalimentaria a los dos años de su formulación», elaboración técnica de Agroplan, Caracas, 1991, mimeo, p. 14. La evidencia del relativo dinamismo de las más importantes agroindustrias del país fue referida también por Yanira Muñoz: *La industria de grasas y aceites durante el periodo de ajuste estructural en Venezuela*, ucv / Facultad de Agronomía, Maracay, 1997 y María Rivas: *Una contribución al estudio de las transformaciones de la industria venezolana de productos lácteos*, ucw / Facultad de Agronomía, Maracay, 1997.

21. A. Morales: «El sector agrícola y el abastecimiento alimentario en los países exportadores de petróleo» en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* vol. 8 N° 2, 5-8/2002.

primer establecimiento de la empresa Makro SA, dicha estructura comenzó a registrar importantes transformaciones. El primer local de Makro se instaló en mayo de 1990 como resultado de la asociación de Empresas Polar con la compañía holandesa Steenkolen Handels Vereeniging (shv), asociación que dio lugar

**La creación de Makro
implicó una transformación
muy importante en
el sistema de distribución
urbana de alimentos ■**

a Makro Automercados Mayoristas SA. La creación de Makro, que posee muchas de las características de los hipermercados de Europa, implicó una transformación muy importante en el sistema de distribución urbana de alimentos²². El plan inicial, que consistía apenas en la apertura

de cinco establecimientos en Caracas, Valencia, Maracaibo y Barquisimeto²³, fue prácticamente desbordado, debido a que se abrieron rápidamente nada menos que 20 establecimientos en las ciudades más importantes del país: un número significativo que da cuenta del acelerado proceso de transformación de la estructura de distribución urbana de alimentos.

Posteriormente, Cativen, consorcio integrado por el grupo francés Casino, el colombiano Éxito-Cadenalco y el Grupo Polar de Venezuela, asumió el control total de operaciones de Supermaxy's. En su primera etapa, en 1995, el consorcio había adquirido los supermercados CADA y las tiendas Maxy's, y de esta forma emprendió un programa bastante agresivo de modernización de los establecimientos, que empezaron a denominarse CADA 2000. Sin embargo, las fuertes pérdidas que arrojaron los referidos establecimientos determinaron el cese de operaciones de muchos de ellos. En junio de 2000 el grupo Casino ingresó al consorcio e hizo un importante aporte de capital de 100 millones de dólares. Una de las primeras acciones que emprendió este consorcio consistió en adquirir los locales que pertenecieron a Construcción (del grupo Corimón) para instalar, a partir de 2001, los hipermercados Éxito. La expansión fue también significativa.

Pero más allá de los movimientos empresariales, lo central es que una evaluación de los datos estadísticos²⁴ revela el significativo crecimiento de los llamados hipermercados (grandes distribuidores) y el notable decrecimiento de

22. A. Morales: «Transformaciones en el sistema de distribución urbana de alimentos: El caso venezolano» en *Revista Cuadernos del CENDES* año 13 N° 32, segunda época, 5-8/1996.

23. Grupo Editorial Producto: «Futuro a lo grande» en *Producto* año 21 N° 255, 2005, p. 57.

24. Estos datos forman parte del soporte documental del Proyecto Sistema Agroalimentario Venezolano que se ejecuta en la Unidad de Investigaciones Agroalimentarias de la Facultad de Agronomía de la ucv.

los abastos, supermercados independientes y cadenas de supermercados. En la medida en que se manifestaba la expansión de los hipermercados, el poder de mercado de estas empresas se incrementaba: no solo la mayoría de los establecimientos detallistas estaban siendo paulatinamente sustituidos, sino que el conjunto de los agentes económicos que participan del sector agroalimentario comenzaban a sufrir las consecuencias de este proceso. En esas condiciones, no resultaba difícil prever que la concentración iba a consolidarse, con las consecuencias en el funcionamiento de las «leyes del mercado».

En esta misma línea de razonamiento, hay que señalar que las mencionadas transformaciones generaron significativas repercusiones sobre el conjunto del sistema agroalimentario venezolano, ya que el núcleo que define ese sistema y permite la reproducción de la mayoría de los complejos agroindustriales comenzaba a experimentar una significativa transformación. En efecto, el complejo agroalimentario nacional se había configurado, en la mayoría de los complejos sectoriales (comúnmente llamados «complejos agroindustriales») alrededor de la industria agroalimentaria, desde la cual se irradiaban decisiones que garantizaban y aseguraban la reproducción de esos complejos. A partir de las transformaciones registradas tanto en la producción como en el abastecimiento, el complejo agroalimentario nacional comenzó a perder paulatinamente la capacidad de definir la reproducción de los diferentes complejos agroindustriales. Esta se trasladó a los grandes distribuidores, como los hipermercados, que ostentaron una nueva hegemonía a partir de su capacidad para jerarquizar, organizar y dirigir la dinámica del sistema agroalimentario. Este rol de los grandes distribuidores para asegurar la reproducción de esos complejos se explica por su independencia económica y tecnológica y su capacidad para ejercer un condicionamiento relativo sobre las restantes etapas productivas que conforman los referidos complejos agroindustriales.

En una apretada síntesis, podemos concluir que, durante esta etapa, el Estado jugó un rol determinante en el proceso de reforzamiento de la vinculación de los llamados circuitos agroalimentarios venezolanos al sistema agroalimentario configurado a escala internacional. A esa conclusión de carácter general se pueden añadir otras dos: en primer lugar, la estructura y la dinámica del sector agroindustrial no garantizaron un eficiente grado de aprovechamiento del potencial productivo del ecosistema tropical ni estuvieron en condiciones de asegurar un adecuado nivel de autoabastecimiento alimentario²⁵.

25. A. Morales: «El sector agrícola y el abastecimiento alimentario en los países exportadores de petróleo», cit.

La segunda es que la presencia de Makro y Éxito determinaron una transformación importante de la estructura de distribución urbana de alimentos que generó –y reatualizó– efectos en el sistema agroalimentario.

■ Las transformaciones ocurridas desde 1999

En diciembre de 1998 fue elegido presidente por una amplia mayoría Hugo Chávez. Al asumir el poder, Chávez convocó a una Asamblea Constituyente para refundar la república. En tres meses, la Asamblea emitió un proyecto de Constitución que fue refrendado por el voto popular el 15 de diciembre de 1999. Luego de la entrada en vigor de la nueva Constitución, se produjo una crisis de gobernabilidad como consecuencia de la aprobación y aplicación de 49 decretos-leyes con los que se pretendía llevar adelante el denominado «proceso revolucionario». El paro general del 10 de diciembre de 2001, que marcó el inicio

La política agrícola del gobierno fue resumida en el Plan Nacional de Desarrollo Agrícola y de la Alimentación con el objetivo de rescatar, transformar y dinamizar las cadenas agroproductivas propiciando la competitividad y el desarrollo sustentable, promover el desarrollo del medio rural y garantizar la seguridad alimentaria ■

de la crisis política, constituyó un movimiento general de rechazo a ese conjunto de decretos-leyes. Este hecho significativo será retomado más adelante; antes, se considera conveniente analizar las acciones del nuevo gobierno en materia agrícola durante sus primeros años.

La política agrícola del gobierno fue resumida en el Plan Nacional de Desarrollo Agrícola y de la Alimentación preparado por el Ministerio de la Producción y el Comercio²⁶, con el objetivo de rescatar, transformar y dinamizar las cadenas agroproductivas propiciando la competitividad y el desarrollo sustentable, promover el desarrollo del medio rural y garantizar la seguridad alimentaria.

taria. De acuerdo con las estadísticas, durante el año 2000 el sector agrícola primario registró un crecimiento cercano a 5% con relación al año anterior. Aunque por razones de espacio no es posible analizar de manera pormenorizada el comportamiento de todos los cultivos, la situación puede ilustrarse con el análisis de dos rubros: el maíz blanco y el café. El primero constituye la materia prima para el procesamiento de uno de los alimentos que conforman la dieta básica

26. Ministerio de la Producción y el Comercio: *Plan Nacional de Desarrollo Agrícola y de la Alimentación 2000*, Caracas, 2000.

de la población, mientras que el segundo podría constituirse, por sus características, en uno de los principales productos de exportación. La producción de ambos cultivos registró una expansión significativa, básicamente debido a las políticas de financiamiento y a las expectativas de precios y recepción de las cosechas convenidas entre los productores agrícolas y las agroindustrias. A pesar de los acuerdos, la industria de harina precocida de maíz y un importante sector de la industria de café se resistieron a adquirir esa producción. El argumento fue, en el caso del maíz, una supuesta contracción de la demanda y suficientes inventarios hasta octubre de 2001 y, en el caso del café, las limitaciones en los flujos de caja para cancelar la cosecha y mantener inventarios.

¿Cuál fue la solución a esta situación difícil de entender en un país que buscaba desesperadamente un abastecimiento estratégico de materias primas para su procesamiento agroindustrial? Como en los viejos tiempos, el Estado tuvo que intervenir para resolver el problema. En el caso del café, el Estado decidió solicitar un crédito adicional por la cantidad de 8.600 millones de bolívares con cargo al presupuesto de la Corporación Casa SA a fin de constituir un fondo rotatorio para adquirir esa producción de café. En el caso del maíz blanco, se decidió solicitar al Ministerio de Finanzas la exoneración de los impuestos de importación de harina de soya y de maíz amarillo, materias primas utilizadas por la Industria de Alimentos Balanceados (IABA); de este modo, la producción de maíz blanco fue adquirida por esa industria (que también procesa harina precocida de maíz) a cambio de que el Estado otorgue a la IABA preferencias arancelarias para la importación de maíz amarillo, harina de soya, fríjol de soya y aceite de soya. Si bien la salida fue viable, las preferencias arancelarias para la adquisición de soya en el exterior pusieron en riesgo a los productores nacionales de maíz amarillo y de oleaginosas.

En los primeros años de gobierno de Chávez, es decir entre 1999 y el paro de 2002, el Producto Interno Bruto Agrícola (PIBA), según las cifras reportadas por el Banco Central de Venezuela, experimentó las siguientes variaciones: -2,1% en 1999; 2,4% en 2000; 2,6% en 2001 y -1,6% en 2002.

Pero analizar las acciones emprendidas y la evolución de la agricultura durante este periodo permite ver solo una parte del cuadro de situación del sector agroalimentario venezolano. Para completar la pintura, es necesario dedicar algunas líneas al comportamiento de las importaciones de bienes agroalimentarios y a la inflación en el rubro de los alimentos y bebidas no alcohólicas y, por ende, el consumo de alimentos. En relación con el primer aspecto, hay que destacar que, pese al aumento del PIBA, las importaciones continuaron siendo

muy importantes: 1.627 millones de dólares en 1999, 1.748 en 2000, 1.958 en 2001 y 1.660 en 2002. Respecto a la inflación, esta continuó en ascenso y el índice de precios de alimentos, según las cifras del Banco Central de Venezuela, continuó situándose por encima del índice general de precios: 10,6% en 2000; 16,1% en 2001 y 28,3% en 2002.

La segunda etapa del gobierno chavista comenzó en 2002. Al poco tiempo de haberse superado la ruptura del hilo constitucional que tuvo lugar el 11 de abril de 2002, ocurrió un «paro económico» que, entre otras cosas, hizo que muchas empresas decidieran detener su producción. Pero eso no fue todo: a los pocos días de haber ocurrido ese suceso, los empleados de la principal empresa del país, Petróleos de Venezuela (PDVSA), se declararon en huelga. Una vez superado el paro, el gobierno adoptó una serie de medidas que generaron cambios en la política económica: el control de cambios y de precios; la decisión de participar en la importación directa de mercancías; el incremento del salario mínimo; y la aplicación de nuevos impuestos al valor agregado, al débito bancario y a los activos empresariales. Estas medidas se enmarcan en lo que el gobierno definió como el «Plan de Desarrollo Endógeno» para orientar su política económica, que, según los representantes más connotados del gobierno, descansa en una visión del «desarrollo hacia adentro» que daría prioridad a la producción interna, apoyándose en el control de cambio y de precios como instrumentos de incentivo industrial. De esta forma comenzó a fortalecerse la participación del Estado en la economía, y en particular en los procesos de producción, transformación, distribución y consumo de bienes agroalimentarios.

La situación económica y social era crítica. Según los datos del Banco Central de Venezuela, la tasa de desempleo fue 15,4% en 1999, 12,3% en 2000, 12,8% en 2001, 16,2% en 2002 y 16,8% en 2003. El índice de salarios reales (considerando como base 1995 = 100) fue de 96,8 en 1999, 98,3 en 2000, 100,6 en 2001, 90,5 en 2002 y 75,4 en 2003. En la misma línea, según la encuesta de adquisición de alimentos correspondiente al estudio relativo a las Condiciones de Vida en el Área Metropolitana de Caracas, se registró una tendencia a la disminución de la ingesta de calorías en todos los estratos²⁷.

En este marco se creó la empresa estatal Mercal CA, en un momento en el cual, según el gobierno, la seguridad alimentaria de la población de menores recursos –debido al elevado índice de desocupación y la preocupante disminución de la

27. Fossi (2003), citado por Maritza Landaeta: «Pobreza, nutrición, seguridad alimentaria y desarrollo humano» en Leonardo Taylhardat, Ricardo Castillo y A. Morales: *Globalización, integración económica y seguridad alimentaria*, Tropykos, Caracas, 2005, p. 275.

capacidad adquisitiva de los consumidores— era una necesidad inaplazable. Esta nueva empresa pública surgió, además, en circunstancias caracterizadas por un drástico cambio en la esfera jurídica y política como consecuencia de la aprobación y puesta en vigencia de la nueva Constitución, que en su artículo 305 considera las premisas fundamentales de la seguridad alimentaria.

Mercal CA fue creada con el propósito de efectuar el mercadeo y la comercialización (mediante puntos de comercio fijos y móviles), al por mayor y al detal, de productos alimenticios y otros de primera necesidad, a precios «solidarios» y significativamente subsidiados, con el fin de mantener abastecida a la población de escasos recursos. La magnitud de las ventas fue significativa. En una entrevista periodística, el presidente de Mercal manifestó en julio de 2004

que «en la actualidad Mercal promedia una venta de 2,5 millones de kilos de alimentos diarios para toda la población venezolana, en una red que difiere de acuerdo al tipo de expendio que se instaló en todo el país»²⁸. También anunció que, al concluir 2004, Mercal debería estar atendiendo a 10 millones de personas. Pero este objetivo no fue suficiente. En marzo de 2005 operaban más de 13.000 puntos de venta y más de 4.000 casas de alimentación, en los que expendían un promedio de 4.000 toneladas mensuales de alimentos a unos diez millones de consumidores²⁹.

Estos datos permiten calificar el proceso como un verdadero cambio que abrió una nueva dimensión de la estructura de la distribución urbana de alimentos. Mercal CA logró captar un importante segmento del mercado debido probablemente al nivel de precios con los que opera, a los enormes recursos financieros con que cuenta, a la llamada «competencia desleal», al aprovechamiento de los precios internacionales, a la exoneración de aranceles, al apoyo

**Mercal fue creada
con el propósito
de efectuar el mercadeo
y la comercialización,
al por mayor y al detal,
de productos alimenticios
y otros de primera
necesidad, a precios
«solidarios» y subsidiados,
con el fin de mantener
abastecida a la población
de escasos recursos ■**

28. Citado en Virginia Lizalsado: «Mercado de Alimentos Mercal CA», UCV, Facultad de Medicina, Escuela de Nutrición y Dietética, Posgrado en Planificación Alimentaria y Nutricional, Cátedra Sistemas Agroalimentarios, 2004.

29. Ministerio de Alimentación: «Misión Mercal-Nacional. Avances al primer trimestre 2005» en <www.minci.gov.ve/imagenot/Programa%20Alo%20N%C2%BA%202020.pdf>.

de la Comisión de Administración de Divisas (Cadivi), a la estructura que la sustenta y posiblemente a los bajos costos de funcionamiento por punto de venta. Más allá de los motivos que explican su crecimiento, lo cierto es que la empresa estatal se encontraba en óptimas condiciones para dirimir sus posibilidades frente a sus competidores. De ese modo, Mercal se encontraba en inmejorables condiciones para participar progresivamente en la jerarquización, organización y dirección del sector agroalimentario del país; en otras palabras, constituirse en parte importante del núcleo del cual se irradiarían decisiones que garantizarían la reproducción de las bases económicas y sociales de los diversos complejos agroindustriales que conforman el sector agroalimentario venezolano, antes bajo control de las grandes cadenas privadas³⁰.

El importante dinamismo y el significativo nivel de aceptación de esta empresa comenzaron a mostrar signos de agotamiento. Esto se debe a que Mercal no estuvo en condiciones de continuar atendiendo la creciente demanda de los consumidores, muchos de los cuales registraron un incremento de sus ingresos provenientes, entre otras

En cuanto a los programas del Estado en materia alimentaria, se intentó resolver los problemas mediante la creación de la empresa Productora y Distribuidora Venezolana de Alimentos, que se sumó a las operaciones desarrolladas por Mercal ■

fuentes, de los diversos programas sociales ejecutados por el Estado, que a su vez se venía fortaleciendo financieramente gracias a la suba de la renta petrolera. En 2007 la demanda de alimentos había aumentado 30% en relación con 2006, pero no fue posible satisfacerla. Como resultado, se produjo una escasez de alimentos, tanto en las tiendas Mercal como en los supermercados e hipermercados, y un incremento de los precios.

Esta situación comenzó a corregirse a partir de marzo de 2008, cuando se produjo una recuperación del abastecimiento ali-

mentario en toda la estructura de distribución urbana. En cuanto a los programas del Estado en materia alimentaria, se intentó resolver los problemas mediante la creación de la empresa Productora y Distribuidora Venezolana de Alimentos (PDVAL), que se sumó a las operaciones desarrolladas por Mercal.

30. La evaluación de los datos estadísticos (correspondientes a los precios promedio de los bienes agroalimentarios expendidos por las cadenas de supermercados y al incremento de los puntos de venta requeridos para atender a los beneficiarios) y el análisis de los hechos que forman parte del soporte documental del Proyecto Sistema Agroalimentario Venezolano mencionado anteriormente (que no se incluyen por razones de espacio) confieren la consistencia necesaria al conjunto de consideraciones presentadas en los párrafos anteriores.

Pero, más allá de los esfuerzos en la creación de nuevas empresas estatales, del numeroso conjunto de medidas diseñadas para encarar el problema del desabastecimiento y el incremento de los precios, se destacan aquellas relacionadas con las importaciones, que consumieron cada vez más divisas provenientes del petróleo. La Cadivi autorizó, durante los primeros meses de 2008, más de 704 millones de dólares³¹ de importaciones de alimentos, suma que representa aproximadamente la cuarta parte de todas las divisas aprobadas por este ente gubernamental entre el 1 de enero y el 5 de marzo de 2008. Como parte de esta estrategia, hay que mencionar también la suscripción de acuerdos sobre alimentos y energía entre Venezuela y Argentina, entre los que sobresale el acuerdo entre PDVAL y la empresa Coto-Cicsa para el abastecimiento de alimentos a Venezuela.

Los propósitos del Estado en materia agroalimentaria, en especial los dirigidos a los sectores de menores recursos, fueron logrados, y la continuidad de la empresa quedó asegurada (al menos hasta 2008, fecha en la cual se concluyó el estudio mencionado). Esto se explica, entre otros factores, por el control cambiario, las escasas posibilidades de una drástica devaluación, la tasa de cambio conveniente para los propósitos del gobierno y la amplia disponibilidad de recursos financieros requeridos para subsidiar la venta de bienes agroalimentarios.

Finalmente, hay que mencionar las últimas medidas adoptadas por el gobierno con el propósito de enfrentar las urgencias fiscales derivadas del marcado descenso de los precios del petróleo. Al comienzo todo indicaba que el gobierno recurriría a una devaluación del tipo de cambio oficial, incrementaría significativamente el impuesto al valor agregado, aplicaría impuestos a las transacciones financieras y optaría por un drástico recorte del gasto público. Pero nada de esto ocurrió. Por el contrario, las medidas anunciadas en marzo de 2009 consistieron en un incremento de los salarios del orden de 20% y la decisión de no recortar el gasto social, sobre todo el relacionado con los programas que garanticen la seguridad alimentaria. Para ello se planteó la necesidad de acudir al incremento del crédito público para las operaciones destinadas a garantizar la soberanía alimentaria y preservar la «inversión social y la seguridad y defensa integral en los términos previstos en la Constitución»³².

31. ucv, Facultad de Agronomía: «Soporte Documental del Proyecto: 'Sistema Agroalimentario Venezolano'», Unidad de Investigaciones Agroalimentarias, Maracay, 2008.

32. ucv, Facultad de Agronomía: «Soporte Documental del Proyecto: 'Sistema Agroalimentario Venezolano'», Unidad de Investigaciones Agroalimentarias, Maracay, 2009.

■ Perspectivas

Las perspectivas se plantean sobre la base de dos escenarios distintos. El primero, que por su naturaleza no requiere mayores comentarios, se refiere a la imposibilidad del Estado de continuar sosteniendo su actual política mediante el otorgamiento de subsidios, lo cual sería posible por razones fiscales o de otra índole, como las relacionadas con su eficiencia, las mismas que ocasionaron la liquidación de la CMA en 1984.

El segundo escenario se relaciona con las probables repercusiones que pudieran derivarse de la política actual en el caso de que prevalezcan las condiciones que permitieron su establecimiento y posterior desarrollo. Como se señaló, la captación de un importante segmento del mercado por parte de Mercal le permitiría participar de manera decisiva en la definición de la dinámica del sector agroalimentario del país, formando parte del núcleo del cual se irradian decisiones que determinan los diversos complejos agroindustriales. Esto supone una modificación de las relaciones de poder que se habían establecido como consecuencia de la conformación de los grandes distribuidores, principalmente cadenas de hipermercados.

La relevancia económica y el poder de los diferentes agentes socioeconómicos que operan dentro del sector agroalimentario tenderían a reconfigurarse, lo cual generaría un reordenamiento de las relaciones sociales y transformaciones significativas en las estructuras de poder. Esto implicaría la configuración de un nuevo esquema socioproductivo, que supone la incorporación de pequeños y medianos productores nacionales de alimentos como proveedores de Mercal y PDVAL, así como el desarrollo de las economías regionales en condiciones más favorables. Esto incrementaría las oportunidades de los agentes económicos, y la sociedad propendería a una situación que puede definirse como «vía eficiente de adaptación institucional»³³, a menos que los agentes que participen en esas negociaciones –políticos, burócratas, empresarios, etc.– carezcan de incentivos para que las empresas estatales logren consolidarse. En efecto, puede ocurrir que tales agentes no estén interesados o estén incapacitados para conformar una adecuada administración logística³⁴, un conveniente sistema de vigilancia y un eficiente funcionamiento de la denominada «contraloría social».

33. D. North, citado por A. Morales: «Una interpretación del fenómeno Mercal desde la perspectiva teórica de la Economía Neoinstitucional» en *Revista Agroalimentaria* N° 25, 7-12/2007.

34. Al respecto se considera que los enormes volúmenes de mercancías distribuidas por ambas empresas no pueden ser de ninguna manera administrados por métodos tradicionales que incluyen operaciones en general manuales. Esos volúmenes, cuyo manejo implica problemas de mercadeo, intermediación y distribución, requieren necesariamente el uso de la tecnología en informática, una logística sobresaliente y un personal altamente capacitado.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que no existen realidades invariables, se concluye este artículo señalando que el fenómeno analizado hasta aquí debe entenderse como un proceso, en tanto articulación entre el presente, un pasado no acabado y un futuro posible. ☐

Bibliografía

- Banco Central de Venezuela: *Anuario de Estadística*, varios años.
Banco Central de Venezuela: *Boletín de Indicadores Semanales*, varios años.
Banco Central de Venezuela: *Boletín Mensual*, varios años.
Banco Central de Venezuela: *Informe Económico*, varios años.

El Cotidiano

REVISTA DE LA REALIDAD MEXICANA

Julio-Agosto de 2009

México

Nº 156

25 AÑOS: SEMBLANZA DE UNA AVENTURA INTELECTUAL

EL COTIDIANO: VEINTICINCO AÑOS DESPUÉS: *El Cotidiano*: 25 años de historia. Una larga presentación para un largo número de aniversario, **Miguel Ángel Romero, Raúl Rodríguez y Luis Méndez**. COYUNTURA Y ANÁLISIS DE PERIODO: 25 años de coyunturas fallidas y periodos malogrados. Semblanza de una aventura intelectual, **Luis Méndez y Miguel Ángel Romero**. ECONOMÍA NACIONAL: Visión de retrospectiva del campo mexicano, **José Manuel Hernández Trujillo y Edmar Salinas Callejas**. Lo Cotidiano del sector industrial en México: 25 años de cambio estructural, **Beatriz García Castro, Edmar Salinas, Leticia Velázquez, Zoraida Carranco y Andrés Godínez**. ECONOMÍA INTERNACIONAL: Cambio estructural y financiamiento para el desarrollo, hacia una erradicación de la pobreza, **Cristian Leriche Guzmán**. SITUACIÓN INTERNACIONAL: 25 años de política exterior en México. Carta de navegación para un país a la deriva, **Luis Eduardo Garzón Lozano**. ESTADO Y SEGURIDAD NACIONAL: *El Cotidiano*: la seguridad nacional implícita, **José Luis Piñeyro**. LOS CONFLICTOS OBRERO-PATRONALES: 25 años de sindicalismo en México. Un balance pesimista, **Luis H. Méndez y José Othón Quiroz**. LOS PARTIDOS POLÍTICOS: As de picas. As de espadas y As de tréboles. El tripartidismo mexicano en retrospectiva. Una visión a los 25 años de *El Cotidiano*, **Miguel Ángel Romero**. LOS PROCESOS ELECTORALES: Elecciones y partidos en *El Cotidiano*, **Juan Reyes del Campillo**. LOS EMPRESARIOS: Empresarios: La construcción de un sujeto social. 25 años de seguimiento e interpretación, **Rafael Montesinos**. EL CAMPO: El tema de las migraciones en *El Cotidiano*, **Francis Mestries**. Movimientos campesinos en *El Cotidiano*, **Armando Sánchez Albarrán**. La cuestión indígena en la historia de *El Cotidiano*, **Jorge Mercado Mondragón**. LA EDUCACIÓN: Los 25 años de *El Cotidiano*: un balance del estudio y reflexión sobre la educación superior, **Adrián de Garay Sánchez y Roberto Sánchez**. LOS MOVIMIENTOS SOCIALES: 25 años de movimientos sociales en la realidad nacional, **Juan Mora, Raúl Rodríguez y Jesús Castañeda**. LA VIOLENCIA SOCIAL: Vasos comunicantes. Breve recuento histórico del intercambio entre la inconformidad y el delirio, **Raúl Villamil**. EL MEDIO AMBIENTE: La dinámica ambiental desde la óptica de la revista *El Cotidiano*, **Miriam Alfie y Oscar Flores**. LOS MOVIMIENTOS DE GÉNERO: Miradas de (una) mujer. Las mujeres en *El Cotidiano* surgieron de los escombros, **Elsa Muñiz**. LA RELIGIÓN: El fenómeno religioso y su importancia para el análisis de una realidad sociopolítica cotidiana, **Nora Pérez-Rayón**. Bajo un manto de estrellas. La iglesia católica vista por *El Cotidiano*, **Mónica Uribe**.

El Cotidiano es una publicación de la Universidad Autónoma Metropolitana. Av. San Pablo 180, Edif. K-011, Col. Reynosa Tamaulipas, C.P. 02200, México, D.F. Tel. 53 18 93 36. Apartado postal 32-031, México, 06031, D.F. Correo electrónico: <cotid@correo.azc.uam.mx>.

La nueva ruralidad brasileña

*Lo que cambió
(y lo que no cambió)
en el ámbito rural*

El ámbito rural brasileño ha atravesado un proceso de profundos cambios. No se trata solo de cambios marginales o incrementales, sino de transformaciones que marcan una nueva etapa en la formación espacial del país. En esta nueva fase, no tiene sentido concebir los espacios rurales como un sinónimo de atraso o como regiones exclusivamente agrícolas. El artículo sostiene que, aunque el paradigma agrario del pasado ya no existe, aún no se erigió uno nuevo. Y que el abordaje territorial y el arraigo ambiental de la nueva ruralidad demandan la creación de nuevas instituciones y categorías de clasificación y discernimiento de lo rural acordes con esta nueva etapa.

ARILSON FAVARETO

■ Introducción

El ámbito rural brasileño cambió. Paulatinamente, la imagen tradicional de un país agrario ha dado lugar a un retrato multifacético en el que la competitividad internacional de los agronegocios aparece como una de las caras más sobresalientes. Pero hay que agregar además otras dimensiones, como la consolidación de un importante segmento de agricultura familiar plenamente

Arilson Favareto: sociólogo, doctor en Ciencias Ambientales, profesor de la Universidad Federal del ABC.

Palabras claves: ruralidad, territorio, agricultura, Brasil.

Nota: este texto se basa en las exposiciones realizadas recientemente en conferencias promovidas por el Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sustentable, en la ciudad de Brasilia, y por el Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola, en Fortaleza. El autor agradece las críticas y los comentarios recibidos en esas oportunidades. Traducción de Sara Daitch. La versión original de este artículo en portugués puede consultarse en <www.nuso.org>.

insertado en los mercados dinámicos, el surgimiento de la retórica del desarrollo territorial, los efectos sociales y ambientales (no siempre positivos) asociados a la competitividad, y las metamorfosis de la cuestión agraria y social.

En este contexto, este artículo tiene como objetivo analizar los cambios experimentados por el ámbito rural brasileño en los últimos años e intentar desenmarañar la unidad que se oculta detrás de la diversidad. Lo que se pretende demostrar es que los cambios marcan el fin de una determinada etapa de formación nacional. En otras palabras, el ámbito rural brasileño no es el mismo que el del pasado, ya que la consolidación de la urbanización y la industrialización cerró un largo ciclo: hoy lo rural se integra definitivamente a lo urbano, aunque de manera contradictoria y conflictiva. Sin embargo, las categorías analíticas disponibles para comprender las instituciones orientadas al desarrollo rural no fueron aún modificadas de modo de ajustarse a esta nueva etapa. Por eso, reformar las instituciones y las categorías de pensamiento sobre lo rural son dos grandes desafíos para la próxima década.

El texto se organiza en tres partes. La primera analiza algunos de los principales cambios experimentados en las últimas dos décadas y media, es decir, desde el retorno de la democracia: se presentan seis tendencias basadas en los hallazgos de los principales programas de investigación sobre el tema que, como se intentará demostrar, revelan el surgimiento de una nueva etapa en la formación socioespacial del país. La segunda parte aborda las diferentes manifestaciones geográficas de esta nueva etapa y apunta a mostrar cómo el nuevo sentido de la ruralidad brasileña no tiende a una homogeneización sino, al contrario, a una mayor diferenciación. La tercera sección indaga algunos de los desdoblamientos de esta nueva condición para repensar las instituciones dirigidas al desarrollo rural. El texto se cierra con unas breves conclusiones.

■ Los cambios: seis tendencias sobresalientes

Las transformaciones experimentadas por el ámbito rural desde la segunda mitad de los 80 implican aspectos demográficos, económicos y sociales. Entre todos los cambios, sin intención de ofrecer un panorama exhaustivo, se pueden destacar seis tendencias que marcan una diferencia cualitativa respecto de la etapa anterior.

Tendencia 1: cambios en el perfil demográfico de las áreas rurales. Como es sabido, una de las características de la ruralidad brasileña en la segunda mitad

del siglo xx fue el intenso proceso de éxodo del campo a la ciudad. De acuerdo con las estadísticas oficiales, a finales de los 90 cuatro de cada diez brasileños eran considerados urbanos¹. Pese a esta evidencia, una particularidad de la definición brasileña de lo que se considera rural y lo que se define como urbano obstaculiza la posibilidad de entender estas dinámicas demográficas con mayor precisión. Ocurre que la definición de los límites entre las áreas rurales y urbanas es una atribución de los municipios. De esta manera, el Poder Legislativo de cada una de las 5.560 municipalidades puede determinar con relativa autonomía hasta dónde llega el área urbana.

Como resultado de esta libertad, los municipios con baja densidad de población, de pequeño tamaño y con una infraestructura frágil muchas veces presentan estadísticas que sobrestiman sus niveles de urbanización. Por otra parte, esta manera de definir lo rural y lo urbano oscurece situaciones particulares, como la de aquellos agricultores que habitan en pequeños pueblos pero cuya vida está atada a las actividades agrícolas, a pesar de lo cual terminan encuadrados como urbanos.

Con el propósito de superar estos problemas, algunos estudios intentaron redefinir los contornos del ámbito rural brasileño aplicando criterios internacionales². Así, a partir de una combinación de variables como la densidad poblacional, el tamaño de los municipios y su localización, se llegó a la conclusión de que aproximadamente un tercio de la población brasileña podría ser considerada rural, contra el 18% señalado por las estadísticas oficiales. Más importante aún fue el descubrimiento de que muchas regiones y municipios con características marcadamente rurales habían dejado de perder población, como sucedía en el pasado, y estaban atrayendo nuevos pobladores. Los estudios de caso realizados demostraron que esta atracción no responde a una sola razón, sino a una larga serie de motivos, desde la crisis del empleo y el proceso de desindustrialización en algunas metrópolis hacia donde tradicionalmente se dirigían los migrantes del campo, hasta el proceso de desconcentración de la actividad económica que viene ocurriendo lentamente en el país, pasando por una mayor inyección de recursos en las áreas del interior gracias a la ampliación de las políticas sociales y la mayor disponibilidad de «*amenities* naturales» en algunas regiones rurales, particularmente aquellas situadas en el entorno de los centros urbanos.

1. Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE): *Censo demográfico 2000*, <www.ibge.gov.br>.

2. José Eli da Veiga: «O Brasil Rural Precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento», Serie Textos Para Discussão N° 1, NEAD, Brasília, 2001, pp. 1-82.



© Nueva Sociedad / Rebecca Walk 2009

Rebecca Walk es pintora y reside en Costa Rica, donde se graduó en Arte y Comunicación Visual en la Universidad Nacional (UNA) en 2007. Participa activamente en exhibiciones individuales y colectivas y se dedica al mural urbano y el diseño. Página web: <www.RebeccaWalk.com>.

Otros programas e investigaciones se concentraron en la composición de las familias de agricultores y en las dinámicas de algunas regiones. Cabe mencionar el interesante estudio de Ricardo Abramovay, que revela una tendencia al envejecimiento y la masculinización de la población rural, fenómeno similar al analizado por Bourdieu en Europa, en particular en Francia³. En cuanto a la juventud, el libro editado por Maria José Carneiro y Elisa Castro demuestra cómo las demandas y preocupaciones de los jóvenes rurales se aproximan a las de los jóvenes urbanos: tanto unos como otros coinciden en reclamar más reconocimiento y una ampliación de las oportunidades en un marco de creciente incertidumbre sobre el futuro⁴. Una vez más, el análisis se aproxima a las conclusiones de Bourdieu para Europa en relación con la unificación de los mercados de bienes simbólicos antes tradicionalmente rurales o urbanos.

Tendencia 2: la importancia de la agricultura en el escenario internacional no se refleja en la generación de trabajo e ingresos. Junto con los cambios demográficos, cambian las bases económicas de los espacios rurales. No hay duda de que la agricultura desempeña un rol importante en la economía nacional: aunque las actividades estrictamente agrícolas representen en las últimas décadas entre 10% y 12% del PIB, se trata de un sector altamente dinámico, impulsado por el aumento de los precios internacionales y las ganancias de competitividad. Si se considera el sector agroindustrial en su conjunto, la participación llega a un tercio del PIB. En cuanto a las exportaciones, aunque la participación de la agricultura ha disminuido debido al proceso de industrialización, todavía un cuarto del total proviene de ese sector. Brasil se destaca

Pese a la importancia que conservan la agricultura y la agroindustria en cuanto a la participación en el PIB y las exportaciones, no ocurre lo mismo con la generación de ingresos y empleo ■

como un país exportador de bienes agropecuarios, con un modelo diversificado que incluye café, jugo de naranja, soja, azúcar, tabaco, cigarrillos, papel y celulosa, carnes bovinas, porcinas y avícolas.

Pese a la importancia que conservan la agricultura y la agroindustria en cuanto a la participación en el PIB y las exportaciones, no ocurre lo mismo con

la generación de ingresos y empleo. Como demuestran los datos del Proyecto Rurbano, hacia fines de los 90 los ingresos no agrícolas ya superaban aquellos

3. R. Abramovay et al.: *Juventude e Agricultura Familiar*, Unesco, Brasilia, 1998; P. Bourdieu: *El baile de los solteros. La crisis de la sociedad campesina del Bearne* [2002], Anagrama, Barcelona, 2004.

4. E. Castro y M.J. Carneiro (eds.): *Juventude Rural em Perspectiva*, Mauad, Río de Janeiro, 2007.

provenientes de la actividad agropecuaria⁵. Y no se trata de un fenómeno localizado en las áreas más urbanizadas o industrializadas. El mismo estudio destaca que los ingresos no agrícolas se expanden y los agrícolas se contraen proporcionalmente incluso en las regiones que registraron una expansión de la agricultura tecnificada y capitalizada, como las zonas del Centro Oeste, o en las áreas de mayor población rural, como algunos estados del Nordeste.

Tres factores explican esta aparente paradoja. El primero, causa de la continua expansión de la producción agropecuaria, es la amplia disponibilidad de factores de producción con costos relativamente bajos en regiones de frontera agrícola en el sector septentrional del país. Esa incorporación constante de tierra y trabajo se realiza muchas veces bajo condiciones sociales y ambientales reprochables. El segundo factor, que explica la no traducción de esta expansión en más ingresos y trabajo, es el carácter fuertemente economizador de mano de obra de la agricultura moderna brasileña. Datos de la Fundación Seade demuestran que, en promedio, se necesitan aproximadamente 100 hectáreas de caña de azúcar para generar un empleo. En la soja, la relación es de un empleo por cada 200 hectáreas, mientras que en la ganadería extensiva es de uno por cada 350 hectáreas. El tercer factor es el cambio en el perfil demográfico asociado a la frágil desconcentración de la actividad económica y a la expansión de las políticas sociales: con el fin del proceso de migración campo-ciudad, una población con mayores niveles educativos permanece en las áreas rurales y, debido a la desconcentración de la actividad económica y la expansión de los programas sociales, encuentra más oportunidades de trabajo en actividades no agrícolas.

Tendencia 3: la metamorfosis de la cuestión agraria. Las dos tendencias anteriores podrían interpretarse como un vaciamiento de la cuestión agraria. La agricultura ya no es la gran creadora de trabajo e ingresos. Sin embargo, en Brasil no existe una escasez en la producción de alimentos. Al mismo tiempo, una mirada más detenida sobre el modelo de organización espacial en las áreas donde predomina la agricultura empresarial⁶, en comparación con aquellas en las que predomina el modelo de agricultura familiar, deja en claro que los estilos de desarrollo de cada una difieren profundamente.

5. José Graziano da Silva, Mauro E. Del Grossi, Clayton Campanhola: *El nuevo mundo rural brasileño* vol. 1, Alasru / Asociación Latinoamericana del Medio Rural, México, DF, 2005, pp. 47-68.

6. Utilizamos aquí la expresión «agricultura empresarial» en referencia a una unidad productiva que no está a cargo de una familia, lo cual no significa que entre las unidades productivas familiares no existan empresas familiares.

En un reciente trabajo se analizó la evolución de los indicadores de ingresos, desigualdad y pobreza del conjunto de los municipios brasileños para contrastar el desempeño de las grandes regiones y de las áreas rurales y urbanas⁷. La principal conclusión es que son pocos los municipios brasileños que consiguieron, durante la década de 1990, reducir la pobreza y la desigualdad y simultáneamente crecer económicamente. El trabajo también demostró que este doble logro –crecimiento y redistribución– fue más común en las regiones tradicionalmente rurales que en las urbanas. En efecto, dos de cada diez municipios ubicados en áreas rurales consiguieron mejorar los ingresos y disminuir la pobreza y la desigualdad, mientras que en las áreas más urbanizadas el porcentaje cae a la mitad. Tan importante como esta constatación, que desautoriza la simple asociación entre urbanización y desarrollo, es la comprobación de que la localización de estos «municipios exitosos» y los denominados «polos dinámicos de las economías del interior» no necesariamente coinciden. En otras palabras, los avances no siempre se ubicaron, como podría pensarse a primera vista, en los perímetros irrigados ni en aquellas regiones en las cuales se instalaron en los 90 las industrias petroquímicas, de calzado y textiles.

El mismo estudio demuestra que la región Centro Oeste, en la que predomina la agricultura empresarial por sobre la familiar, es el área donde se encuentra el menor número de municipios exitosos. En esa región, la mayor parte de los municipios experimentaron un alto crecimiento económico pero sufrieron una ampliación de la desigualdad. Finalmente, la investigación demuestra que en la Amazonía brasileña no existen prácticamente municipios que hayan logrado ambos objetivos.

Se puede hablar, por lo tanto, de una metamorfosis de la cuestión agraria. Las formas de posesión y uso de la tierra no conforman un obstáculo para la modernización agrícola, pero sí han sido una dificultad para adoptar un estilo de desarrollo social inclusivo y ambientalmente sustentable, citando los términos de Ignacy Sachs⁸. La cuestión agraria se transforma en algo indisoluble de la cuestión regional y de la cuestión ambiental.

Tendencia 4: la convivencia de dos formas sociales de producción. En sintonía con una cuestión agraria que ha cambiado profundamente, se observa la

7. A. Favareto y R. Abramovay: «O Surpreendente Desempenho do Brasil Rural nos Anos Noventa», Documentos de Trabajo N° 35, Rimisp, Santiago de Chile, 2009.

8. Ignacy Sachs: *Desenvolvimento: Includente, Sustentável, Sustentado*, Garamond / Sebrae, Río de Janeiro, 2001.

convivencia (aunque conflictiva) de dos formas sociales de producción: la agricultura empresarial y la agricultura familiar. Hasta que se divulguen los datos del último Censo Agropecuario, es necesario trabajar con la estimación de que existen aproximadamente cuatro millones de establecimientos familiares dedicados a la agricultura. El tamaño promedio de las propiedades retrocedió de 78 hectáreas a 63 hectáreas, y se produjo un aumento del número de propietarios del orden de los 350.000. Al mismo tiempo, existen unas 900.000 familias incluidas en el programa de asentamientos de reforma agraria, de las cuales poco más de 500.00 fueron incorporadas desde la asunción del actual gobierno.

Estos datos confirman que no hubo un cambio significativo en la estructura agraria brasileña en el que ganen peso definitivo las fuertes exigencias de competitividad determinadas por los mercados agrícolas (y que tienen como consecuencia una presión selectiva), pero tampoco las inversiones en asentamientos rurales que, de manera inversa, intentan alterar la concentración agraria. Como demuestra Ana Lúcia Valente, sería un error relacionar las pequeñas unidades productivas o la agricultura familiar con el atraso o la tradición, y las grandes unidades productivas con la agricultura comercial y competitiva⁹. Existen, dentro de cada uno de estos modelos, algunos segmentos que no alcanzan los niveles mínimos de competitividad y otros que se encuentran insertados en los mercados dinámicos.

Sería un error relacionar las pequeñas unidades productivas o la agricultura familiar con el atraso o la tradición, y las grandes unidades productivas con la agricultura comercial y competitiva ■

Tendencia 5: el territorio como unidad de planificación. Durante los 90, una de las grandes novedades en el ámbito de las instituciones y las políticas para el desarrollo rural fue el hecho de que la agricultura familiar se convirtió en objeto de inversión pública. El Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf) fue uno de sus principales instrumentos. En la década actual, la principal novedad tal vez sea el abordaje territorial de las políticas rurales.

Las políticas territoriales comenzaron a implementarse en el ámbito del Pronaf a partir del reconocimiento de que las estrategias sectoriales no son

9. A.L. Valente, «Algumas Reflexões sobre a Polêmica Agronegócio versus Agricultura Familiar», Textos para Discussão N° 29, Embrapa, Brasília, 2009.

suficientes para incentivar el desarrollo de esas regiones. A partir de allí se introdujo, en el ámbito de ese programa, una línea orientada a proporcionar infraestructuras físicas. Posteriormente, se buscó ampliar esas inversiones hacia una escala intermunicipal, de modo de ampliar el foco a un ámbito más amplio que el de las comunidades y municipios. Luego se avanzó mediante la creación de una secretaría para esta finalidad que, sin embargo, quedó confinada a un ministerio sectorial y periférico: el Ministerio de Desarrollo Agrario. En años recientes, se dio otro tímido paso con la perspectiva de integrar acciones interministeriales en el Programa Territorios de Ciudadanía.

Pese a estos avances, los territorios siguen siendo percibidos como un depósito de inversiones, y no más que eso. El programa Territorios de Ciudadanía

**Los territorios siguen
 siendo percibidos
 como un depósito
 de inversiones, y no
 más que eso ■**

es otra innovación solo parcial. Para una incorporación satisfactoria del abordaje territorial sería necesario, como mínimo, superar la dicotomía entre reducción de la pobreza y dinamización económica. Las obras de infraestructura y las políticas sociales o focalizadas son condiciones básicas, pero no suficientes. ¿Cómo explicar,

por ejemplo, la ausencia, en el ámbito del programa, de ministerios como Turismo, Industria y Comercio, o Ciencia y Tecnología? ¿Sería posible incentivar el desarrollo regional sin acciones que los involucraran?

Por otro lado, los estudios y relevamientos efectuados en los foros y espacios de participación creados para administrar las inversiones territoriales del Gobierno Federal revelan que los representantes del sector agropecuario son mayoría, algo que se está intentando corregir en el Programa Territorios de Ciudadanía, aunque de una manera todavía embrionaria.

Estas dos características, el sesgo sectorial y el sesgo de las políticas sociales, muestran que queda un largo camino por recorrer para lograr una mejora de las instituciones orientadas a la promoción del desarrollo rural. Y que una de las dificultades es justamente encontrar agentes sociales que puedan expresar la nueva condición, ineludiblemente multifacética, en diferentes segmentos económicos de la nueva ruralidad brasileña.

Tendencia 6: el surgimiento de una economía desde la nueva ruralidad. La pregunta aparece naturalmente. Si no existe una coincidencia entre los polos dinámicos de las economías regionales y la mejora en los indicadores de las áreas rurales, si las tentativas de promoción del desarrollo rural no generan

efectos directos y si ni siquiera se registra una consecuencia positiva derivada de la competitividad agrícola, ¿qué factor explica el buen desempeño de determinadas regiones rurales en años recientes?

Una interpretación atribuye las causas de esos buenos indicadores a las transferencias de ingresos a través de la seguridad social y los programas sociales que, en Brasil, se ampliaron significativamente en los últimos 20 años. Esta respuesta, aunque posible, es todavía incompleta, ya que no explica los contrastes que aún existen entre regiones en las que el peso de estos programas sociales es el mismo.

Los análisis de Favareto y Abramovay presentan otra hipótesis. En ciertas áreas rurales, en los últimos años se profundizaron cinco factores que –junto con las transferencias públicas– explican el dinamismo de estos territorios. El primero son las transferencias privadas derivadas del trabajo tanto en la venta de mercaderías (ropas y redes, por ejemplo) como en el asalariado agrícola estacional (caña de azúcar, entre otros productos). En este caso, los individuos migran de manera temporal, gastando el dinero ganado en estas actividades en sus regiones de origen.

El segundo factor que explica el mayor dinamismo de ciertas regiones rurales son los programas orientados a la distribución pública de leche (por ejemplo en escuelas y hospitales). Implementados desde fines de los 90, estos programas se extendieron de manera consistente durante el actual gobierno con un objetivo claramente distributivo: las políticas privilegian el abastecimiento de leche por parte de agricultores familiares pequeños a través de la fijación de un techo por productor que, si es superado, determina la no compra del producto por parte del Estado.

El tercer factor es la diversificación de las economías rurales y el trabajo industrial a domicilio en pequeños municipios, que parece haberse potenciado con la transferencia de industrias antes concentradas en el Sudeste y con el fortalecimiento de industrias tradicionales locales en el área textil y del calzado.

El cuarto factor importante es la ampliación de los beneficiarios del Pronaf, que en el Nordeste cuenta con más de un millón de tomadores de préstamos. Finalmente, el último factor tiene que ver con la infraestructura y los servicios públicos: aunque en el interior de Brasil todavía se encuentran en una situación precaria, se han producido avances importantes en educación, salud y

telecomunicaciones, mediante la ampliación del acceso a la energía eléctrica y la generalización de internet y del celular, así como el aumento de la movilidad espacial en el transporte entre estados y la impresionante expansión del uso local de pequeñas motocicletas, todo lo cual permitió superar el tradicional aislamiento de las áreas más distantes¹⁰.

En síntesis, de acuerdo con las conclusiones de Favareto y Abramovay, los motivos que explican los buenos indicadores son varios. Se subraya, en esta investigación, que la buena *performance* de ciertas regiones rurales no se debe a una supuesta transferencia hacia esas zonas del eje más dinámico del crecimiento económico, ya que las grandes ciudades se mantienen a la delantera en lo que respecta a innovación tecnológica y dinamismo económico, y es allí donde se concentran los esfuerzos para atraer los capitales internacionales. Sin embargo, las regiones rurales tienen la gran virtud y el inmenso potencial de atraer las ganancias derivadas de las jubilaciones (por parte de los ingresos públicos), de las ganancias obtenidas en los procesos migratorios y, sobre la base de la fuerza de la economía local, de promover dinámicas que valoricen atributos locales no expuestos (contrariamente a lo que ocurre en las metrópolis) y la competencia globalizada.

■ El significado de los recientes cambios

Las seis tendencias anteriores abonan el argumento que sostiene el surgimiento de una nueva ruralidad. Pero, además de estas tendencias aisladas o fragmentadas, ¿se puede encontrar un significado común subyacente? En un trabajo anterior, se buscó demostrar que, en la base de lo que se denomina «nueva ruralidad», es posible encontrar cambios en el contenido social y en la calidad de articulación de tres dimensiones fundamentales: la proximidad con la naturaleza, los lazos interpersonales y las relaciones urbano-rurales¹¹.

La relación entre sociedad y naturaleza, que encierra un primer trazo distintivo de la ruralidad, es objeto de desplazamiento, ya que las formas de uso social de los recursos naturales pasan de privilegiar la producción de bienes primarios a una multiplicidad de posibilidades, donde se destacan la valoración y el aprovechamiento de las «*amenities* naturales», la conservación de la biodiversidad y la utilización de fuentes renovables de energía.

10. A. Favareto y R. Abramovay: ob. cit.

11. A. Favareto: *Paradigmas do Desenvolvimento Rural em Questão*, Fapesp / Iglu, San Pablo, 2007.

Las relaciones de proximidad, segundo trazo distintivo de la ruralidad, también se desplazan: la relativa homogeneidad que caracterizaba a las comunidades rurales ha dado lugar a una creciente heterogeneidad y a una disolución de los lazos de solidaridad que en el pasado eran la marca de la ruralidad.

La relación con las ciudades, último trazo distintivo, ya no se basa en la exportación de productos primarios, sino que da origen a tramas territoriales complejas y multifacéticas, con diferentes mecanismos de articulación entre los dos polos y nuevas formas de integración entre los mercados de trabajo, productos físicos y servicios, así como de bienes simbólicos. Los territorios rurales ya no son, como en el pasado, simples exportadores de recursos (como bienes materiales y trabajo), sino también una fuente de atracción de nuevas poblaciones e ingresos urbanos. En síntesis, pierde sentido tratar lo rural exclusivamente como lo opuesto a lo urbano, proclamar su desaparición o resumirlo a solo una de sus dimensiones actuales: lo agrario.

Sin embargo, este nuevo significado no se proyecta de manera uniforme en el territorio brasileño. La próxima sección abordará las diferencias espaciales en esta nueva etapa.

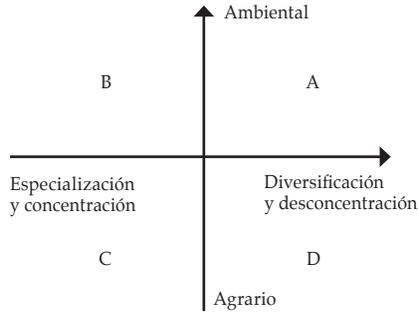
■ Los estilos del desarrollo rural brasileño

El gráfico de la página siguiente ilustra lo que podría ser un sistema de oposiciones típico de la «nueva ruralidad». En el eje x, los territorios rurales varían de posición dependiendo del mayor o menor grado de utilización de las nuevas formas de uso social de los recursos naturales. En este eje, la oposición se traslada desde el grado de integración de lo rural hacia una nueva calidad de integración definida por las nuevas formas de arraigo ambiental de la ruralidad y sus efectos en las estructuras sociales e instituciones. En el eje y se mantiene la variación en las posiciones de acuerdo con el mayor grado de concentración y especialización de estos territorios, ya que también en la nueva ruralidad los procesos de desarrollo obedecen en parte a las mismas reglas de otras esferas y están relacionados con la desconcentración y diversificación de los tejidos sociales, además de los ecosistemas.

En líneas generales, los cuatro cuadrantes que surgen de esa figura podrían definirse de acuerdo con sus significados en términos de arraigo ambiental, estructuras sociales e instituciones. A continuación, se detallan y ejemplifican cada una de esas situaciones.

Gráfico

Sistema de oposiciones de la nueva ruralidad



Situación A. Ruralidad ambiental y estructuras sociales más diversificadas y desconcentradas. En esta primera situación, un determinado modelo de urbanización asociado a características morfológicas del territorio, que incluye el medio ambiente y la estratificación social, favoreció la creación de una forma de uso social de los recursos naturales en la cual la búsqueda de preservación sintoniza con formas de dinamizar la vida social. La diversificada economía local cuenta con un alto grado de integración económica y cohesión territorial. Paisaje, cultura y economía se entrelazan de manera tal que consiguen asociar la dinamización económica a buenos indicadores sociales y a un desempeño positivo en términos ambientales. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, en la región del Valle de Itajaí, en el estado de Santa Catarina.

Situación B. Ruralidad ambiental y estructuras sociales más especializadas y concentradas. Aunque las características morfológicas del territorio favorezcan la preservación del medio ambiente, las características de la estratificación social no contribuyen a que se establezcan instituciones capaces de cerrar las brechas entre grupos sociales. La conservación se encuentra en conflicto con las posibilidades de dinamizar la vida local. El modelo de urbanización es todavía incipiente o no permite valorizar lo rural. Es el típico caso de ciertas áreas de la Amazonía brasileña, donde el bosque convive con el avance de los agronegocios. Las estructuras sociales locales carecen de fuerza para enfrentar la expansión de las actividades primarias, lo que genera una pérdida de biodiversidad y el vaciamiento de recursos naturales como la tierra y el agua. En situaciones de este tipo se producen fuertes conflictos.

Situación c. Ruralidad sectorial y estructuras sociales más especializadas y concentradas. Las características morfológicas del territorio, en términos ambientales y sociales, generan una explotación de lo rural de posibilidades restringidas, tanto en lo que respecta a la conservación ambiental como en relación con el riesgo de división de los tejidos sociales, a pesar de la posible dinamización económica derivada del sector primario y de transformación. Se trata de regiones que experimentan un fuerte dinamismo económico dependiente de la actividad agrícola. En ellas, la riqueza generada se concentra en el municipio-polo, sin derramar hacia los demás, lo que no resulta en una expansión de la riqueza para el conjunto de los sectores sociales. Las posibilidades de conservación ambiental se limitan a los mínimos exigidos por ley, como en el caso de la preservación de remanentes, vegetación de ribera y cumbre de montes. La biodiversidad local se ve amenazada por la fuerza de la explotación agrícola comercial. En los casos de regiones más dinámicas, como algunas áreas del interior del estado de San Pablo, el modelo de urbanización ofrece infraestructura y servicios bastante razonables, pero concentrados. En otras, menos dinámicas, la especialización sectorial y el robustecimiento de las estructuras sociales llevan hacia un modelo donde todavía impera la precariedad, como en el caso de las regiones del cacao en Bahía o en la selva pernambucana.

Situación d. Ruralidad sectorial y estructuras sociales más diversificadas y desconcentradas. Aunque las características morfológicas del territorio ya no sean tan promisorias en lo que se refiere a recursos naturales, las estructuras sociales podrían favorecer un proceso de cambio y de creación de nuevas instituciones. No obstante, las formas de dominación económica impiden o bloquean estas innovaciones. Existen fisuras entre lo sectorial y lo ambiental y entre los grupos sociales. Un ejemplo de este tipo de territorio es el oeste del estado de Santa Catarina. Una concentración de grandes empresas agroindustriales convive con una estructura social basada en un amplio segmento de agricultores familiares. La región presenta buenos niveles de crecimiento económico, pero estos conviven con indicadores sociales y de desigualdad no tan buenos y con problemas ambientales relativos a suelos y agua. Las posibilidades de reproducción de los grupos sociales locales todavía dependen de los vínculos extralocales, lo que favorece la pérdida de valiosos recursos humanos. Esto bloquea la posibilidad de realizar mayores interacciones y crear nuevas instituciones capaces de cambiar el rumbo del desarrollo territorial.

■ Implicancias para una agenda institucional

Partiendo de esta tipología, cabe preguntarse qué variables pueden incidir en la futura configuración. Ciertamente, son muchas. Pero lo central es que las actuales iniciativas, aunque generan impactos e innovaciones importantes (entre los cuales el Pronaf tal vez sea el ejemplo más destacado), no llegan a conformar una verdadera estrategia de desarrollo para el ámbito rural. A continuación se trazan algunos escenarios para los próximos años¹². Aunque el ejercicio no puede ser reproducido de manera integral, en las próximas páginas se destacan los aspectos más sobresalientes en el diseño general de las políticas orientadas al desarrollo rural y se señalan algunos cambios que sería necesario introducir.

Una nueva definición de lo rural. Superar la definición actual de las estadísticas oficiales es un paso necesario para introducir, en los debates sobre el desarrollo del país, estrategias e inversiones orientadas a los espacios rurales.

Superar la definición actual de las estadísticas oficiales es un paso necesario para introducir, en los debates sobre el desarrollo del país, estrategias e inversiones orientadas a los espacios rurales ■

Una cosa es discutir inversiones para regiones donde vive solo 18% de la población (y además, con una perspectiva de decrecimiento), como muestran las estadísticas actuales, y otra, muy diferente, es pensar en políticas para un espacio en el que habita un tercio de la población nacional, con una tendencia a la estabilidad.

Los criterios utilizados en la actualidad fueron establecidos en los años 30, cuando el país iniciaba un camino de urbanización. Era plausible imaginar, en aquella época, que la urbanización se extendería hasta transformar los espacios rurales en algo del pasado. Hoy, casi un siglo después, es necesario repensar estos criterios de clasificación.

Del sector al territorio. Como se señaló en páginas anteriores, el abordaje territorial descansa en al menos tres pilares: a) la valoración de las nuevas ventajas comparativas expresadas en lo que se viene denominando «nueva ruralidad»: la explotación del potencial paisajístico y productivo de la biodiversidad, los

12. Ver A. Favareto y José Eli da Veiga: «A Nova Qualidade da Relação Rural Urbano - Implicações para o Planejamento Territorial do Desenvolvimento», nota técnica, CGEE / Unicamp, 2006.

nichos de mercado orientados a segmentos promisorios de consumo urbano y la explotación de aspectos singulares no relacionados con la «comoditización» de la agricultura; b) la intersectorialidad, expresada en la tentativa de pasar de la valoración de las actividades primarias a una articulación entre los diferentes sectores de las economías locales; c) la intermunicipalidad, que amplía la escala de intervenciones en el ámbito comunitario de modo de enfatizar la relación entre los espacios rurales y las ciudades (o, en otros términos, para pensar las regiones como escala de planificación).

A pesar de ello, el sesgo de las políticas sigue siendo eminentemente sectorial. Esto puede comprobarse revisando las contradicciones y ambigüedades contenidas en los documentos de los organismos gubernamentales y las agencias multilaterales y de cooperación, así como en el perfil de las inversiones realizadas y el lugar que las políticas territoriales ocupan en las estructuras de gobierno: en general, han sido subordinadas a ministerios de escaso poder y con limitadas capacidades para movilizar los fondos públicos necesarios para una verdadera estrategia territorial de desarrollo. En suma, una limitación derivada de la inercia institucional que se manifiesta en las bases cognitivas, los agentes involucrados y el diseño de las estructuras gubernamentales.

Descentralización y participación. La reorientación de las políticas de desarrollo rural en los últimos años ha apostado a procesos combinados de descentralización y participación social, con un doble objetivo. Por un lado, disminuir los costos de transacción y de obtención de información gracias a una mayor proximidad con la población objeto de estas políticas, con todo lo que esto implica en términos de mayor focalización de las inversiones en aquellas cuestiones que los agentes locales consideran como más necesarias. Por otro, un mayor control social del gasto público que permitiría evitar desvíos, contribuyendo así a una mayor legitimidad de las políticas y programas. En este marco, la descentralización y la participación contribuirían a generar más eficiencia en las respuestas¹³.

No obstante, recientes estudios han demostrado que existe una serie de problemas que dificultan que este ideal –descentralización-participación-eficiencia– se verifique según lo previsto. En primer lugar, la ausencia de mecanismos de *enforcement* de las directrices que se pretende ejecutar con la

13. Leonardo Avritzer: *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, 2003; y John Gaventa: «Towards Participatory Governance: Assessing the Transformative Possibilities» en Samuel Hickey and Gilles Mohan (eds.): *From Tyranny to Transformation. Exploring New Approaches to Participation in Development*, Zed Books, Londres, 2004.

descentralización: así, a menudo se descentralizan las atribuciones pero no los recursos, del mismo modo que tampoco se instituyen mecanismos de contractualidad entre niveles y esferas de gobierno¹⁴. El segundo problema tiene que ver con la dirección de las políticas: tomando como cierto que las políticas de tipo *top-down* generan inconvenientes relativos a la racionalidad limitada de los planificadores, es igualmente cierto que el diseño del tipo *bottom-up* o las *community-led strategies* presentan problemas similares: los agentes locales poseen también un sesgo de lectura sobre dónde y cómo realizar inversiones que no necesariamente está guiado por la mejor aplicación de los recursos. Finalmente, aunque la transferencia de la definición de las prioridades a una escala local de poder sea más democrática y contribuya a la potenciación de las fuerzas sociales locales, se corre el riesgo de que la participación reproduzca la estructura política local, llevando a que los agentes tradicionales y con más recursos capturen estos nuevos espacios¹⁵.

El énfasis en el combate a la pobreza. El énfasis otorgado al combate a la pobreza en la elaboración de estrategias y políticas de desarrollo rural se corresponde con la base social y económica de los países de América Latina. No hay dudas de que muchas veces se logra una mayor focalización, que genera más eficiencia en la aplicación de los recursos y enfrenta una preocupación fundamental en las estrategias de desarrollo, que consiste en generar ciertos mínimos necesarios para aplacar las tensiones sociales.

Pero hay también un costado negativo que afecta las posibilidades de desarrollo a mediano plazo de estas áreas: en primer lugar, se crea una falsa contradicción entre políticas sociales y políticas productivas, ignorando las ganancias potenciales (inclusive productivas y económicas) de la eficiencia distributiva. Por otra parte, se crea un efecto potencialmente peligroso: la apropiación por parte de los pobres del discurso contra la pobreza amplía sus posibilidades de acceso a recursos que antes no existían o no les llegaban, pero al mismo tiempo se restringen las posibilidades y los instrumentos dirigidos a ellos, con impactos igualmente restrictivos en cuanto a los recursos que deberían ser movilizados para eliminar definitivamente la pobreza y sustituirla por alternativas de inserción económica más prometedoras.

14. Christopher Ray: «The EU Leader Programme: Rural Development Laboratory?» en *Sociologia Ruralis* vol. 40 N° 2, 4/2000.

15. Vera Coelho y A. Favareto: «Questioning the Relationship Between Participation and Development» en *World Development* vol. 36, 2008, pp. 2937-2952.

■ Conclusión

En el presente artículo se intentó analizar el profundo proceso de cambio atravesado por el ámbito rural brasileño en las últimas décadas. No se trata solo de cambios marginales o incrementales, sino de transformaciones que marcan una nueva etapa en la formación espacial del país. En esta nueva fase, no tiene sentido concebir los espacios rurales como un sinónimo de atraso o como regiones determinadas exclusivamente por procesos agrícolas. En realidad, se ha producido la erosión de un modelo de organización social, económica y ambiental y, con él, de un paradigma de entendimiento acerca de cuáles son las regiones rurales y por dónde pasan sus posibilidades de futuro. En otras palabras, se trata del fin del paradigma agrario.

Pero aún no se erigió un nuevo paradigma. El surgimiento del abordaje territorial y el arraigo ambiental de la nueva ruralidad demandan la creación de nuevas instituciones y categorías de clasificación y discernimiento de lo rural, que hoy son solo embrionarias. Reformar las teorías y las instituciones para el desarrollo rural en una dirección acorde con esta nueva ruralidad es el gran desafío de las próximas décadas. ☐

QUEHACER

Julio-Agosto de 2009

Lima

Nº 174

SE SALIÓ LA SELVA

PODER Y SOCIEDAD: La vida de Edmundo Cruz. Entrevista, **Abelardo Sánchez León y Pablo O'Brien**. ¿Qué es la izquierda para un joven rapero? Entrevista a **Pedromo** por **Quehacer**. El futuro del fujimorismo, **Alejandro Ferreyros**. Keiko, **Eduardo Toche**. Izquierda peruana: una crisis persistente, **Antonio Zapata**. La izquierda (im)posible, **Martín Paredes**. Perú: un país difícil de armar. Entrevista a **Marco Arana** por **Carlos Monge**. La crítica al neoliberalismo se ha quedado sin aire, **Jorge Luis Duarez Mendoza**. ESTRELLAS DE LA SELVA: No es tiempo para permanecer callados, **Alberto Chirif**. La selva que calla y la selva que protesta, **Luis García Calderón**. No contactar a los no contactados. Entrevista a **David Hill** por **Miguel E. Santillana**. HORRIBLE, OYE: Lima: megaciudad y megaproblemas, **Rafael García**. Lima, arcadía colonial o arcadía del espanto, **Rafael Ojeda**. CULTURA: ¿Quién es Obama y cuáles son sus desafíos?, **Oswaldo de Rivero**. La aventura moral, **Alonso Cueto**. Una violencia de novela. Entrevista a **Victor Vich** por **Martín Paredes**. Un escritor ni andino ni costeño. Entrevista a **Carlos Calderón Fajardo** por **Abelardo Sánchez León**.

Quehacer es una publicación bimestral del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – desco. Suscripciones: <qh@desco.org.pe>. Página web: <www.desco.org.pe>.