

## La cuestión agraria y los límites del neoliberalismo en América Latina

Diálogo con Cristóbal Kay



Gabriela Alarcón

Víctor Bretón  
Universidad de Lleida, España.  
Investigador asociado a Flacso-Ecuador

Email: Breton@hahs.UdL.es

Fecha de recepción: enero 2007

Fecha de aceptación y versión final: febrero 2007

Cristóbal Kay es en la actualidad *Associate Professor in Development Studies and Rural Development* en el *Institute of Social Studies*, con sede en La Haya (Holanda), así como *Honorary Research Fellow in Geography and Environmental Sciences* en la Universidad de Birmingham (Reino Unido). Durante los últimos treinta años ha centrado su actividad investigadora en la problemática de las áreas rurales de América Latina, abarcando temas que van desde la capitalización de las estructuras

agrarias y las dinámicas de cambio social derivadas de ella hasta los desafíos planteados por la recurrencia de la pobreza en el medio rural, pasando por el análisis comparado de la economía rural en Europa y América Latina, el gran debate sobre el significado y el alcance de la era de las reformas agrarias en la región, la situación y las expectativas de futuro de la pequeña agricultura campesina, o la reflexión y los aportes de las teorías del desarrollo desde una perspectiva latinoamericana. Hablar de Cristóbal Kay es, de hecho, hacer alusión a una de las grandes figuras de la investigación social sobre el cambio agrario en Latinoamérica y su obra, siempre rigurosa e incisiva, constituye un referente ineludible en la literatura especializada.

Co-editor de la *European Review of Latin American and Caribbean Studies* (CEDLA, Amsterdam) y miembro del consejo asesor internacional de publicaciones como *The Journal of Agrarian Change* (Blackwell, Oxford), la *Revista Mexicana de Sociología* (UNAM, México) o *The European Journal of Development Research* (Routledge, Londres), su producción intelectual abarca numerosos libros y artículos, cuyo recuento exhaustivo escaparía a los límites de esa breve presentación. Sí me parece pertinente señalar algunos títulos, como *El Sistema Señorial Europeo y la Hacienda Latinoamericana* (con prefacio de Maurice Dobb, México 1980); *Latin American Theories of Development and Underdevelopment* (Londres y Nueva York 1989); *Genealogy of Latin American Dependency Theories* (Tokio 2002); así como las compilaciones *Latin America Transformed: Globalization and Modernity* (con Robert N. Gwynne, Londres 1999 y 2004) o *Disappearing Peasantries? Rural Labour in Africa, Asia and Latin America* (con Deborah Bryceson y Jos Mooij, Londres 2000).

Víctor Bretón: De manera general, tu obra ha pivotado alrededor de tres grandes ejes temáticos. Uno de ellos tiene que ver con el pensamiento latinoamericano, el desarrollo y la originalidad de algunos de sus paradigmas interpretativos y propositivos: estoy pensando, por ejemplo, en las diferentes propuestas cepalinas<sup>1</sup> o en las teorías de la dependencia. Otro está focalizado en el gran tema del campesinado, la agricultura familiar, la persistencia de la pobreza rural y la *pobretología*<sup>2</sup>. El tercer eje gira alrededor del debate sobre lo que significó la reforma agraria en América Latina y el problema, en buena parte irresuelto, de la concentración de la tierra.

Comenzando por el final, el de la reforma agraria es un tema que, en el debate sobre la ruralidad, desapareció con el advenimiento del neoliberalismo y la entronización del pensamiento único desde la década de los ochenta. Parece, sin embargo, que en los últimos años está reapareciendo y que vuelve a la palestra del debate académico. ¿Qué opinión te merece esa reaparición? ¿Va más allá de una moda académica? ¿Qué está pasando dentro del pensamiento social en relación a estas cuestiones?

Cristóbal Kay: Es muy positivo, de entrada, que el tema de la reforma agraria esté poco a poco empezando a surgir en la temática, en la

discusión de políticas públicas y también en la cuestión académica. En gran parte ello es debido a la tremenda influencia en la región del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra de Brasil (MST), que ha liderado el poner esta cuestión sobre el tapete de la agenda política y la ha visibilizado en la conciencia nacional de Brasil y del resto de América Latina. También por otro lado, y desde una perspectiva totalmente de frente y casi opuesta, el Banco Mundial (BM) se ha planteado el tema de la reforma agraria debido a la agudización creciente del problema social en el campo. Dentro de los lineamientos del Banco para América Latina, la reforma agraria aflora como una forma de solucionar ciertas contradicciones sociales y económicas, pero es planteada de una forma totalmente diferente a como la conciben los movimientos sociales como el MST: el BM la concibe dentro de un esquema neoliberal, neoinstitucional, en el cual la reforma es negociada entre compradores y vendedores, entre latifundistas que están dispuestos a vender predios y pequeños campesinos y productores que quieren comprar; el Banco, en definitiva, otorga préstamos para establecer un banco de tierras y mediar en el proceso de compra-venta.

El planteamiento del MST y de los actores sociales es diferente. Ellos quieren nuevamente que el Estado asuma una responsabilidad en cuanto a la restitución de tierras. En Brasil nunca se ha hecho una reforma agraria profunda, a diferencia de otros países de América Latina, y por lo tanto, hay una tremenda desigualdad en base a la concentración de la propiedad en pocas manos. La estrategia del MST pasa por la demanda de que el Estado expropié y entregue la tierra a los beneficiados a través de la reforma agraria. Para ello el Movimiento presiona y los sin tierras se organizan y ocupan tierras no ocupadas o no trabajadas en diferentes latifundios. Esta es la versión de la reforma agraria de carácter clausista, similar en muchos sentidos a la caracte-

1 Análisis y propuestas originadas en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

2 Por "pobretología" Cristóbal Kay alude al aluvión de estudios y publicaciones que en las últimas dos décadas ha enfatizado la reflexión por aprender más acerca de la naturaleza y etiología de la pobreza, así como para proponer medidas para reducirla. Dicho énfasis está siendo compartido por diferentes actores, desde los investigadores y los responsables del diseño de políticas públicas, hasta los representantes de las agencias de desarrollo. Ver Cristóbal Kay, 2005, "Reflections on Rural Poverty in Latin America", en *The European Journal on Development Research*, vol. 17, nº 2, pp. 319-320.

rística de las décadas de los sesentas y setentas del siglo pasado. La visión del BM, sin embargo, es muy diferente: se trata de una reforma puntual, para ciertos sectores sociales, en ciertas regiones en que hay necesidad de tierras y todo ello de forma totalmente voluntaria y muy influenciada por esta visión neoinstitucional del mercado.

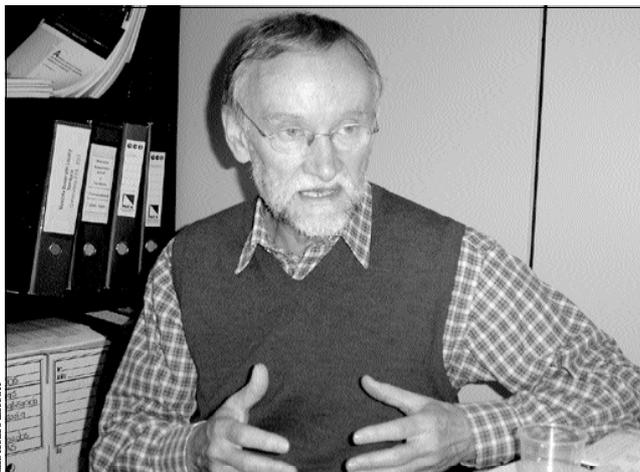
Nos hallamos así ante dos concepciones diferentes en disputa de lo que la reforma agraria debe ser y significar. Por supuesto que yo estoy de acuerdo en que debe ser el Estado el agente inductor de la reforma, pero sin cometer los errores del pasado, tales como las concepciones excesivamente tecnocráticas o las rigideces de un desmedido celo estatista. En este sentido, la experiencia del MST me parece muy positiva porque está empujando al movimiento social, así como por las dinámicas organizativas que genera en rubros muy diversos que van desde la cooperación interna en lo referente a la producción, la comercialización, la provisión de servicios de salud y de educación, por poner algunos ejemplos. De alguna manera, nos hallamos ante una acepción mucho más integral y mucho más horizontal, en la medida en que el movimiento social tiene más influencia en la forma en que se lleva a cabo esa reforma agraria, en la misma estructura organizativa después de la apropiación. Eso me parece muy importante y positivo. La experiencia del BM, en cambio, ha sido muy puntual en países como Sudáfrica, Colombia e incluso en Brasil y sus resultados han sido muy desalentadores. En fin, forma parte de una estrategia orientada en parte a desmontar una posible movilización más amplia, “apagar el fuego” en cierto sentido, y busca en el fondo crear un mercado de tierras que puede llevar de nuevo a que el campesinado pierda las suyas.

**V.B.:** Fernando Eguren apuntó en una de las mesas redondas del último congreso de ALASRU<sup>3</sup> de qué manera “el neoliberalismo

ha devenido en una suerte de sentido común”. Ello tiene unas consecuencias muy remarcables desde el punto de vista de ubicar fuera del campo de lo discutible toda una serie de cuestiones (la reforma agraria, la justicia social y la redistribución de la riqueza, son parte de ellas). ¿Qué está pasando en este momento? ¿Hay un cierto reflujó de ese “sentido común neoliberal” que abre espacios a replantear lo hasta hace poco “implanteable”? Por otra parte, el énfasis reciente del BM en desempolvar el tema de la reforma agraria, ¿será de forma implícita un reconocimiento, un *mea culpa*, de las limitaciones de las contrarreformas neoliberales de la década de los noventa (México 1992, Perú 1992, Ecuador 1994, Bolivia 1996) que se suponía que debían incentivar la inversión del capital privado y generar desarrollo en el medio rural?

**C.K.:** Sí. Con la política neoliberal de las décadas de los años ochenta y los noventa, ese gran cambio económico e incluso político en América Latina, toda la fase de la deuda externa y los ajustes estructurales, penetran y se aprueban leyes en diferentes países de la región, se introducen nuevos mecanismos de liberalización económica, y muy especialmente en el sector rural. La idea motriz era que todo el período anterior, el de la industrialización por sustitución de importaciones y del desarrollo hacia adentro, había sido negativo para el desarrollo y en especial para el sector agrícola. Con la política neoliberal se pretendía que todo fuera al revés: se quiso desmantelar la mayor parte del sector industrial argumentando que no era competitivo, se postuló que las ventajas comparativas estaban en el sector agrícola y que con su fomento se iba a llegar a un despegue capaz de generar empleo y me-

3 VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural (ALASRU), celebrado en Quito del 20 al 24 de noviembre de 2006.



Cabrera Alarcón

jores salarios, aliviando las condiciones de vida en el campo y por supuesto haciendo caer la pobreza. Pero como sabemos, eso no pasó. Ciertos sectores de la exportación tuvieron un crecimiento: los ligados al capital internacional. En cambio, gran parte de la población campesina tuvo que enfrentar el impacto de la liberalización de los mercados, proceso que fue más profundo en los países que firmaron tratados de libre comercio. Estos países fueron inundados con productos subsidiados del Norte, una competencia desleal que afectó a la producción de alimentos por parte de las unidades campesinas y que llevó a un nuevo proceso de concentración de la propiedad, a la pérdida de tierras de los sectores campesinos, al incremento de la migración y, en aquellos países en que ésta no fue tan posible, a una agudización de las presiones sociales internas.

El BM reconoce parcialmente que esa apertura y esa política de agroexportación no creó los empleos suficientes y no estabilizó al campesinado; por el contrario, dinamizó a los sectores empresariales pero tuvo efectos en general muy negativos para los pequeños campesinos. Ahí se planteó la necesidad de buscar modos y posibilidades de acceso al uso del recurso de la tierra para estos últimos a

través del mercado, bien facilitando su negociación en procesos de compra-venta, bien por medio del fomento del arrendamiento de predios. Eso también es parte del planteamiento del Banco Mundial, al igual que otra pata de su política, que no había mencionado antes, y que alude al apoyo a los procesos de titulación de tierras, con la idea de que una vez que el pequeño productor (la mayoría de ellos sin títulos de propiedad previos sobre sus parcelas) reciba su escritura avalada por el Estado, podrá recurrir a los bancos en busca de crédito, podrá invertir, mejorar su productividad, ser más competitivo en el mercado y de ahí subir su nivel de vida. Pero, como bien se sabe, incluso en las zonas en las que se hicieron proyectos de titulación, lamentablemente nunca llegó esta segunda etapa de mayores créditos, mayor inversión y mejora en los estándares de vida. La verdad es que en términos generales no se han visto muchos beneficios y que, en algunos casos, incluso ha aumentado la conflictividad en el campo.

**V.B.: Visto lo visto y dadas las circunstancias actuales, ¿cómo crees que se puede redefinir, imaginar y delinear la reforma agraria en el escenario global del siglo XXI?**

**C.K.:** En el contexto actual la noción de reforma agraria debe encerrar un contenido diferente al del pasado, y en su formulación es necesaria la participación de los agentes sociales implicados. La reforma del siglo veintiuno debe trascender, para empezar, las acepciones clásicas del papel de la tierra como medio de producción; apostarle más bien a una concepción de *territorio* sobre el que se ejerce una gestión socio-productiva a nivel de una cierta comunidad en la cual también se plantea, fuera del aspecto productivo, la necesidad de fortalecer las redes y las relaciones sociales de ese espacio. En aquellos territorios que tienen una cultura campesina-indígena, por ejemplo, habría que apuntar a que ésta se revigori-

ce y que eso se ligue también a toda la problemática de la sustentabilidad ecológica, que es muy importante. Se trataría de introducir no una visión meramente productivista y mercantil, sino también un manejo de recursos naturales razonable en función de la sostenibilidad del territorio de esa comunidad y también a nivel nacional. Por otro lado tenemos ciertos territorios que son más forestales, que tienen menor vocación agrícola y que son portadores de una experiencia y una historia de uso colectivo, comunal, que se puede rescatar y fortalecer, tratando de hacer, de paso, una gestión sustentable del recurso forestal y de un turismo rural comunitario. Esos recursos ecológicos pueden ser mucho mejor manejados en forma colectiva que individual. Se trataría, en suma, de ir hacia una nueva e imaginativa visión de la reforma agraria capaz de integrar las sinergias de unas comunidades campesinas y unos pueblos indígenas que tienen toda una cultura de prácticas mucho más sostenibles del territorio que las grandes transnacionales productoras de soya, por poner un ejemplo actual y recurrente, que destruyen enormemente los recursos naturales y que bien poco es lo que aportan desde el punto de vista del desarrollo local.

La ventaja, si uno plantea la reforma en ese sentido más amplio, es que también la población urbana puede -y debe- formar parte y sentirse implicada. Digo esto porque aunque hoy en día, y es lógico por supuesto que así sea, la reforma agraria se encuentre mucho más conocida por los campesinos, es importante que la población urbana apoye este tipo de medidas por razones de la manutención del paisaje y de una cierta cultura rural que beneficia a toda la población. Lo de la reforma agraria es entonces un proyecto nacional, no de un pequeño grupo de campesinos o de pequeños productores rurales: detrás de ella hay una función más amplia que tiene que ver con la sustentabilidad, con los reequilibrios territoriales, con la justicia social y la

equidad, con la producción mucho más ecológica, etc.

**V.B.:** Sería, de alguna manera, trascender el ámbito del *projectismo* y recuperar la capacidad (y la voluntad política, por supuesto) para plantear políticas reales de desarrollo. Relacionado con ello, ¿cómo redefinir el papel del Estado y los poderes públicos en los escenarios de la globalización y qué rol tendrían que desempeñar éstos en el diseño de esas políticas? Siguiendo en esta lógica argumental, ¿Qué papel juega en todo esto -o debe jugar- la integración regional?

**C.K.:** Es interesante la afirmación de André Gunder Frank, uno de los grandes teóricos de la dependencia, quien reconoce, treinta años después de haber escrito sus primeros trabajos, que fue una ilusión pensar que un país puede tener un desarrollo autóctono, autónomo, independiente de las grandes fuerzas del mercado mundial. Justamente la paradoja estriba en que, a pesar de ello, hoy en día necesitamos un Estado más fuerte para poder enfrentarnos al mercado mundial. Suena contradictorio. Mi aproximación al tema sería que, por ejemplo, en el caso de América Latina, la región tiene que indudablemente rescatar la política pública, rescatar un rol de mayor autonomía y legitimidad del Estado. Pero para que eso sea viable, los países latinoamericanos tienen que asociarse, formar un mercado regional y tener una cierta interacción política. Estoy pensando un poco en el modelo de la Unión Europea, en el sentido de que hay que tener una visión económica y una visión de comunidad política de referente de Estados-naciones latinoamericanos que permitiera una acción coordinada para enfrentarse a, por ejemplo, los desafíos planteados por la liberalización del comercio a escala planetaria. Tener una visión conjunta frente a la dinámica del comercio mundial, frente a las políticas del Banco Mundial, frente a la

Unión Europea, frente a las políticas de Estado y comercio que plantean los Estados Unidos, en vez de que las negociaciones se hagan de país a país. Ahí queda el ejemplo de las conversaciones entre Ecuador (o cualquier otro país latinoamericano) con los Estados Unidos a tenor de la hipotética firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC): es evidente que el país más pequeño (y todos por separado son más pequeños en términos económicos que los Estados Unidos) no obtiene las mejores ventajas en la negociación. Por eso es por lo que hay que plantearse una visión regional latinoamericana frente a la globalización, a la mundialización. Por un lado tenemos a los Estados Unidos; por el otro tenemos a la Unión Europea; ahora está emergiendo China, que también está tratando de establecer relaciones bilaterales porque eso es lo que más le favorece. Es necesario, pues, caminar hacia el planteamiento de una institucionalidad que vaya más allá del Estado nacional, enfrentarse a todos estos nuevos cambios que son tan rápidos y a nivel mundial.

**V.B.:** La realidad del día a día, sin embargo, parece indicar que las iniciativas de integración regional avanzan, en el mejor de los casos, a trompicones y no sin severos pasos atrás. ¿Cómo ves de cara al futuro opciones como el MERCOSUR o la Comunidad Andina de Naciones? ¿Cómo conciliar la viabilidad de estos procesos con la proliferación de negociaciones de TLC bilaterales? ¿Estamos ante dos tendencias contrapuestas o ante una estrategia de los grandes bloques comerciales (básicamente los Estados Unidos) de cara a neutralizar el hipotético avance de un proceso de integración latinoamericano?

**C.K.:** En realidad no tengo respuesta frente a estas preguntas. Pero yo creo que es una cierta tragedia lo de estas relaciones bilaterales. El MERCOSUR y la Comunidad Andina, el

Acuerdo de Cartagena, han entrado en crisis también de alguna forma, y no han tomado más fuerza ni prosperado más, y eso ha llevado a que muchos países busquen entonces la solución individual. Cada Estado-nación, con la excepción de Venezuela que plantea la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA), persigue una salida particular para insertarse en el mercado internacional y ciertamente los países más poderosos en América Latina -Brasil, México y Argentina- no han asumido el liderazgo económico y político de un proceso de integración latinoamericano capaz de ubicar al conjunto de la región en mejor posición de cara al mercado internacional. Incluso México cometió el error de creer que podía ingresar al mundo *moderno* de los países desarrollados en forma unilateral, mirando hacia el norte y no mirando hacia el sur, es decir, negociando con Estados Unidos y Canadá su Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA). Hoy sabemos sin embargo que doce años después, según los estudios, México está muy por debajo de los beneficios imaginados. De hecho, y ahí están las series históricas, la economía mexicana creció mucho más en la década de los cincuenta, los sesenta y los setenta que de la mano del NAFTA. Creo que México hubiera sacado con toda probabilidad más beneficios si se hubiera integrado al MERCOSUR y si hubiera tenido un planteamiento común con los otros grandes de América Latina frente a los Estados Unidos y a la Unión Europea. Es necesario crear la Unión Latinoamericana. Mi crítica está dirigida a los líderes políticos nacionales que no ven la importancia estratégica que de cara al futuro tiene la integración regional latinoamericana.

**V.B.:** De lo que dices puede deducirse que no existe, por parte de las elites políticas, esa visión regional de la importancia de la integración...

**C.K.:** Y ese consenso no existe porque Latinoamérica todavía tiene muchos problemas internos irresueltos. Pongamos por ejemplo el caso de Bolivia. Tú no puedes pretender que prospere esa visión quizás un poco utópica de la integración regional latinoamericana porque los Estados-naciones no son todavía realmente Estados-naciones; porque todavía no todos sus ciudadanos son realmente ciudadanos. En Bolivia gran parte de los indígenas han sido discriminados por siglos, y seguían discriminados incluso después de la Constitución de 1952. Entonces no hay un Estado nacional que luche, que tenga la legitimidad ni la capacidad de negociar acuerdos regionales. Sí, hay demasiados problemas internos y muy poca continuidad institucional: una historia plagada de golpes de Estado, donde los gobiernos no cumplían su período legislativo, etc. Esa fragilidad ha impedido lograr acuerdos con otros países o incluso acuerdos de carácter regional.

**V.B.:** Por lo tanto, ¿hasta qué punto es viable plantear la cuestión de la integración regional y de la necesidad de trascender el marco del Estado-nación en países tan fragmentados económica, social, política y étnicamente como, pongamos por caso, Ecuador o Bolivia?

**C.K.:** Esto me recuerda a un antiguo trabajo de Osvaldo Sunkel (*Capitalismo Transnacional y Desintegración Nacional*, 1972) que planteaba cómo la creciente dependencia de América Latina respecto a las fuerzas económicas internacionales creaba un proceso de desintegración interna. Lo curioso es que la teoría de la dependencia parece perderse y surge después la teoría de la globalización, de la mundialización, pero no se retoman las grandes visiones y los grandes aportes de aquella a pesar de las muchas verdades en ella encerradas, siguiendo ahora con el caso de Bolivia. En los departamentos orientales de

ese país, la penetración de capital extranjero en el caso del petróleo y del gas durante el período neoliberal, así como el *boom* agroexportador de la soya vinculado al mercado mundial -también con capital nacional, con capitales brasileños y algunos argentinos-, ha generado riqueza y a la vez está desintegrando al país: da la impresión de que estarían creando dos Bolivias. Esa región próspera e inequitativa de Bolivia no quiere hacer concesiones a los requerimientos de un creciente Estado, digamos, "más legítimo" en cierta forma porque incorpora la participación de sectores indígenas. De hecho, y más tras la elección de Evo Morales, ahora se teme en Bolivia que haya más representación de los intereses de los pueblos indígenas en contraposición a los de los sectores internacionalizados vinculados a los hidrocarburos y la soya. Eso en un contexto en el que Evo Morales está tratando de rescatar la soberanía nacional en medio de un proceso en el que la reprimarización de la economía del país, el peso del sector agroexportador y la importante presencia de capital extranjero en sectores estratégicos como los hidrocarburos ha coadyuvado una innegable fragmentación interna.

En la mayor parte de los casos, sin embargo, y dado que los Estados nacionales tienen ahí posibilidades de generar ingresos, están bajo la influencia y responden a los intereses del mercado externo. El apoyo que el presidente Evo Morales pueda recibir a través de acuerdos regionales con los países vecinos y otros países como Venezuela sin duda que reforzará su capacidad de negociación tanto con los sectores transnacionales como con los sectores internos ligados a dichos intereses. O sea, es posible recuperar y reforzar la soberanía nacional sobre los recursos productivos y a su vez lograr una mayor cohesión interna a través de acuerdos regionales entre los gobiernos progresistas de América Latina que defienden los intereses de las mayorías de su población y no de las minorías privilegiadas.

**V.B.:** Volviendo al tema de la reforma agraria y enlazándolo con lo que estás comentando, se me ocurre que una forma de replantearla para el siglo XXI sería dentro de un proceso de reinstitucionalización, de recuperación y reforma del Estado en un escenario donde se avanza hacia la integración regional. Tal como están las cosas, sin embargo, ¿qué sentido tiene para ti una reforma agraria como la actualmente impulsada por Chávez en Venezuela o Morales en Bolivia, en países donde pareciera que el proceso de consolidación del Estado-nación permanece inconcluso?

**C.K.:** Tendría sentido una reforma agraria, sí, por supuesto que sí... Tiene sentido la reforma en una lógica de desarrollo hacia adentro, tal como fue la estrategia implementada en su día en países como Corea del Sur y Taiwán, donde se planteó una reforma agraria muy igualitaria y drástica en que fueron expropiados todos los terratenientes y en que fueron restituidas al sector campesino tierras en forma masiva antes incluso del proceso de institucionalización, generándose un mercado interno importante, impulsando políticas públicas (hecho que, de paso, contribuyó activamente a legitimar al Estado) y poniendo así las bases para consolidar una sociedad más articulada, más integrada. La reforma agraria fue la que en su inicio impulsó a la industrialización que estuvo dirigida hacia el mercado interno y en apoyo al desarrollo tecnológico de la agricultura con la industria de fertilizantes, implementos y equipos que incrementaron la productividad en el agro. Solamente en la segunda etapa se lanzó el proyecto de industrialización hacia el mercado internacional, pero siempre bajo un control estatal, supervisado por una banca pública: fue en suma un proceso de proyección exterior dirigido por el Estado. El éxito de Corea del Sur y de Taiwán se debe en gran medida a que hicieron la reforma agraria antes o conjuntamente con

la industrialización. En América Latina la reforma agraria llegó tardíamente cuando el proceso de industrialización por sustitución de importaciones ya se estaba agotando. Además, fue demasiado tímida y salvo contadas excepciones no revolucionó a la economía y sociedad rural.

En el momento presente, la reforma agraria en América Latina ofrece la posibilidad, para empezar, de hacer un cierto pago a la deuda histórica que se tiene con los pueblos indígenas y con el conjunto de los sectores sociales maltratados, de entre los cuales el campesinado ha sido de los más marginalizados. También se potenciaría el mercado interno, se rebajarían las tensiones sociales, podría haber una mayor integración del sector campesino a la comunidad nacional y ello redundaría en una mayor participación social. La política sería así resultado de un proceso de agregación de valores, y no tanto de exclusiones.

Te sacó ahora de nuevo el caso de Brasil para ejemplificar de qué manera la participación campesina puede incluso revertir en un mayor control de sectores tan importantes como el de la agroindustria. El MST ha hecho un esfuerzo importante por generar una agroindustria propia dentro del sector campesino; agroindustria que es muy productiva agregando valor y que incluso crea sus propias cadenas comerciales. Me parece que es un ejemplo que ilustra de qué modo en ciertos países como Bolivia, Venezuela o Brasil se está buscando una solución a largo plazo a las contradicciones generadas por la concentración de la riqueza y la pauperización campesina, solución que pasa por dinamizar las sociedades internas y el mercado nacional y de ahí, de nuevo, quizás integrarse al mercado internacional. Hay que empezar por tomar un poco más el control económico a nivel doméstico, por rearticular las economías y sociedades para fortalecer la sociedad civil y el Estado-nacional. Sólo entonces es posible buscar una nueva forma de integra-

ción al mercado exterior que refuerce la cohesión interna y no conduzca a la desintegración nacional. Hay que forzar una pausa en este proceso de liberalización y de integración fragmentada de los países latinoamericanos porque está creando incluso mayores problemas internos de los que puede resolver.

**V.B.:** Antes citaste a Osvaldo Sunkel, a Gunder Frank y la teoría de la dependencia, reivindicando y asumiendo su legado. Más allá del tema concreto de la reforma agraria y más allá incluso del ámbito de la ruralidad, mi pregunta va dirigida hacia los derrotados por los que discurre hoy la reflexión social sobre y desde América Latina: ¿Qué pasó, tras el colapso del modelo desarrollista en la década de 1980, con la originalidad del pensamiento crítico latinoamericano de los sesentas y los setentas? ¿Por qué se procedió a importar indiscriminadamente modelos teóricos del Norte sin atender a las especificidades regionales? ¿Por qué ahora sin embargo parecen volver los grandes temas planteados treinta o cuarenta años atrás (y no resueltos) al mundo de lo discutible, lo deseable y (quizás) de lo políticamente posible?

**C.K.:** América Latina está pasando por un proceso de transición perceptible a través de la vitalidad de los movimientos sociales (primero, años atrás, movimientos de los pueblos indígenas), y más recientemente a través de la elección de varios gobiernos nacionales de tinte socialdemócrata que están cuestionando el modelo neoliberal y que están abriendo posibilidades de que haya una transición o al menos un sondeo hacia un nuevo modelo de desarrollo económico y de inserción en el mercado internacional. El advenimiento de Chávez en Venezuela, Lula en Brasil, Kirchner en Argentina, Tabaré Vázquez en Uruguay y Morales en Bolivia, por ejemplo, es un indicador importante de que el modelo neoliberal se ha agotado y de que se va en búsqueda



Cabriela Alarcón

queda de una alternativa. Lo paradójico es que estos gobiernos fueron elegidos con un discurso contrario al modelo neoliberal y que, sin embargo, han seguido en el fondo políticas neoliberales, aunque matizándolas en ámbitos tan importantes como la implementación de políticas sociales y redistributivas. La excepción son quizás los gobiernos de Chávez y Morales quienes están tratando de impulsar una nueva reforma agraria y buscando un mayor control estatal sobre ciertos recursos naturales. No obstante, y por ahí va mi reflexión, en lo que tiene que ver con lo macroeconómico y la inversión de capital extranjero, todos esos gobiernos han seguido con los lineamientos anteriores, sin cambios estructurales importantes. Siguen los problemas sociales, pues todavía no han logrado del todo combatir la pobreza, generar suficiente empleo, reducir la emigración al extranjero y disminuir la enorme desigualdad en la distribución del ingreso. Se manifiesta que hay un problema social muy profundo acá.

Eso abre la posibilidad de que se planteen estos grandes temas y que ahora se esté a la búsqueda de una nueva estrategia de desarrollo; estrategia a la que no se sabe qué nombre darle: se habla del consenso post-Washington, del movimiento anti-globalización, de

una política anti-neoliberal, pero no se habla de una categoría positiva porque, en realidad, ya nadie utiliza un término que aluda a una política de corte socialista. Falta un poco reinventar y redefinir esa categoría, que está de hecho detrás de muchas de las demandas de las sociedades actuales. En este sentido, no tenemos la respuesta de los intelectuales sobre qué políticas se deberían seguir hoy en día, pues no hay un pensamiento suficientemente desarrollado en esa dirección. Hay ciertas bases, en la teoría cepalina, donde ya se planteó hace más de una década toda una renovación del pensamiento estructuralista -las propuestas llamadas neoestructuralistas- de la transformación productiva con equidad; hubo una serie de estudios durante los últimos años que tratan de alguna forma de re-actualizar la vieja teoría estructuralista frente a los desafíos de la globalización. Yo creo que ahí sí se plantean formas de crear un desarrollo desde adentro hacia fuera, que significa una inserción en el mercado global de acuerdo a los intereses nacionales y no de una minoría privilegiada, de crear una dinámica de crecimiento basado en el desarrollo tecnológico y no en base a la mano de obra barata, de buscar equidad social, de potenciar las capacidades de las personas con mayores inversiones en educación y salud, de que se disminuya la desigualdad en los ingresos, de que se creen más empleos y de que se busque una nueva relación de comercio internacional y relaciones financieras más beneficiosas para América Latina.

**V.B.:** Bueno, digamos que el neoestructuralismo se puede leer de diferentes formas: hay quien lo interpreta como un conjunto de propuestas alternativas al neoliberalismo salvaje y hay también quienes las ven como un plegamiento en toda regla de la CEPAL a ese “sentido común neoliberal” a que aludíamos antes. Chile ha sido seguramente el país que mejor encarna las luces y las limitaciones del

**neoestructuralismo: ¿cómo explicas la aparente contradicción que muestra la experiencia chilena de los últimos años entre la reducción de la pobreza y la indigencia sin reducir la brecha en lo que a los ingresos se refiere?**

**C.K.:** Las luces y las sombras del caso chileno son las luces y las sombras del neoestructuralismo. Ese neoestructuralismo, ¿es realmente un cambio radical dentro de la concepción estructuralista o es más bien una adaptación defensiva frente al neoliberalismo? Eso es un gran debate: queda la disyuntiva y habría que pensarlo, darle vueltas. Esa paradoja se da en el caso chileno, se expresa ahí. Por un lado, el gobierno chileno sigue con la política neoliberal de Pinochet; pero por otro también introduce toda una serie de políticas sociales nuevas. Es una mezcla, una heterogeneidad. Incluso en la política de Pinochet se conservaron elementos de la política anterior en cierta forma; no es que fuera un modelo neoliberal puro tampoco: el cobre se mantuvo en manos del Estado, hubo tremendos subsidios para la forestación, etc.

Pero volviendo a tu pregunta, yo diría que en esto estamos con el vaso medio vacío o medio lleno según se mire. En la política económica no tenemos muchas alternativas. El capitalismo es el sistema económico dominante y, a ese nivel, nosotros tenemos que jugar a gobernar el mercado, en vez de que nos gobierne a nosotros, y a integrarnos en él de tal manera que beneficie a las mayorías. Hay que buscar el modo de aumentar la productividad y de aumentar la capacidad de la mano de obra a través de programas educativos y mejorando la salud. Es necesario agregar cada vez más valor a la producción, ir desarrollando los procesos de transformación de los recursos naturales a través de su procesamiento, industrialización, comercialización y creación autóctona de tecnologías para así depender cada vez menos de los recursos natu-

rales, en términos relativos, y aprovechar que la mayor parte del valor agregado -y por tanto de la generación de ingresos- esté principalmente en las varias etapas de la cadena productiva y menos en la materia prima propiamente dicha. Hay que desarrollar capacidades tecnológicas y servicios de calidad y por tanto la capacidad creativa de la mayoría de la población. A nivel social los gobiernos solamente intervienen hasta el punto en que los movimientos sociales les presionan para que asuman un papel más activo. Ahí radica precisamente la importancia de los sectores sociales que por un lado han sido excluidos de este modelo de integración neoliberal, y que por otro deben organizarse y presionar a sus gobiernos para crear un Estado con mayor capacidad de gestión. Para enfrentarse a la globalización se necesita un Estado que pueda desarrollar las capacidades humanas de cara a mejorar la competitividad y negociar mejores condiciones de integración en los mercados regionales y globales. Lamentablemente, tras la crisis del socialismo no hay ninguna fuerza que reivindique un modelo, no sé cómo llamarlo, neosocialista o comunitario...

Por eso yo planteo, para ser pragmático, las virtudes del neoestructuralismo porque por lo menos es una forma más, digamos, avanzada del capitalismo, más integrada, más igualitaria, con mayor posibilidad de creación de empleos de calidad y con una visión de reforzar la capacidad de gestión del Estado para captar los posibles beneficios de la globalización para la mayoría de la población. Es, desde esta perspectiva, un paso más adelante, aunque no digo que vaya a resolver *per se* los problemas sociales y lograr una mayor participación ciudadana. Chile logró disminuir la pobreza a más de la mitad en relativamente pocos años, y eso es lamentablemente un fenómeno aislado en América Latina ya que en casi todos los otros países la pobreza disminuyó sólo levemente. Los niveles de vida también han aumentado debido a las tasas relati-

vamente altas de crecimiento, pero lo han hecho en forma desigual y no se ha logrado disminuir la tremenda desigualdad en la distribución del ingreso. O sea, hubo crecimiento sostenido pero sin equidad. Esa brecha en la equidad indica las limitaciones del caso chileno y se debe tanto a los "enclaves" autoritarios heredados de la época de Pinochet y a las restricciones impuestas por la globalización, como también a la falta de presión social de los sectores postergados y a la poca audacia de los gobiernos de la "Concertación" de sobrepasar las varias limitaciones.

La educación y la salud en Chile están muy por debajo de la capacidad económica del país. Ahora veremos qué pasa con el nuevo gobierno de Michelle Bachelet, que ganó las elecciones presidenciales en parte porque la población espera de ella una mayor práctica social, un mayor énfasis en su gestión de gobierno en los temas sociales y en lograr una mayor equidad. ¿Es posible lograr un "crecimiento con equidad" de manera sostenida y una "transformación productiva con equidad" que sea sustentable tal como lo plantean los neoestructuralistas? Todavía no hay un país en América Latina que a mi juicio haya logrado cumplir con las promesas de dichas estrategias de desarrollo.

**V.B.:** Digamos que de la mano del neoliberalismo la política se ha subordinado a la economía. Ahí encajaría esta fase transitoria representada por el neoestructuralismo. ¿Qué papel juega la izquierda en este momento desde el punto de vista de avanzar en estos procesos que estamos comentando? Te pregunto esto a tenor de esa imagen tópica que existe sobre la presencia de dos izquierdas en América Latina, la "civilizada" y la "nacionalista", "etnicista", en cualquier caso trasnochada y anclada más a un proyecto del pasado que con miras al mañana.

**C.K.:** Una pregunta casi imposible de contestar en este momento porque creo que la respuesta tiene que venir de los movimientos y demandas sociales, y es muy difícil de saber cuáles y cómo van a ser los movimientos sociales en el futuro. Por ejemplo, yo creo que nadie esperaba en los años sesenta del siglo pasado que en los ochenta y los noventa hubiera un resurgimiento de los movimientos indígenas y menos en la forma en que se dio. Antes eran los movimientos obreros, de pobladores urbanos, los que tenían la idea de la vanguardia socialista y se pensaba que el movimiento campesino e indígena casi que era como cosa del pasado. Sin embargo, de repente surgió una fuerza enorme, todo este movimiento de los pueblos indígenas, que ha echado por debajo gobiernos, que ha conseguido cambiar políticas sociales, etc. Eso nadie pudo preverlo. Incluso ahora la elección de Evo Morales, el primer presidente indígena en la historia de América Latina, ha sido una sorpresa para muchos.

En forma abstracta, debido a la tremenda crisis de la izquierda a nivel mundial, no sólo en América Latina, como que todavía tenemos que ver cuál va a ser el sujeto social que va a llevar adelante la idea de izquierda progresista. Hay varios movimientos contra la globalización neoliberal pero hay pocas propuestas alternativas concretas que sean factibles. ¿Qué propuestas tienen para solucionar los problemas sociales y la falta de participación social y política? ¿Qué propuestas tienen para la construcción de una nacionalidad legítima no discriminatoria y de un Estado incluyente y democrático que logre llegar a esta integración latinoamericana para enfrentarse a la globalización? Estamos en la búsqueda de ese sujeto social, porque no creo que debamos caer en una visión leninista, digamos, de que acá disponemos de una izquierda y una intelectualidad ilustrada con tendencias futuras delineadas y por lo tanto con propuestas políticas sólidas y articuladas. Una de las gran-

des debilidades de Evo Morales, por ejemplo, y de Chávez también, es que en realidad no tienen un partido político detrás de ellos, una institucionalidad capaz de llevar adelante su proyecto: son movimientos que dependen mucho de un líder político que tiene cierta convocatoria, cierta historia, pero que adolecen de una estructura partidaria fuerte con un programa coherente. Responden más bien a ciertas demandas sociales del momento político, y tampoco hay programas socialistas a largo plazo. Creo que además hay que reformular, refundar, los partidos políticos porque han perdido mucha legitimidad y mucha capacidad de representación, empezando por los partidos de izquierda, que deben renovarse en profundidad. Ojalá que en un futuro no lejano surja eso.

Estimo, en otro orden de cosas, que conferencias como la actual<sup>4</sup> o de las maestrías y el doctorado impartidos aquí en la FLACSO, dan un espacio y una estructura de donde puedan surgir iniciativas y propuestas capaces de alimentar a los movimientos sociales, a las ONG, a los movimientos sindicales y también a las políticas públicas y a los partidos políticos a través de publicaciones en revistas como *Íconos* y otras muchas. En ese sentido, es nuestra responsabilidad como científicos sociales por lo menos analizar cuál es la problemática en el escenario latinoamericano, a nivel nacional y regional, así como sondear cuáles son los cambios económicos que se dan a escala internacional para que partiendo de ahí puedan los actores sociales formular sus propias propuestas. Porque el peligro de los problemas locales e inmediatos, los derivados de la precariedad -falta de agua, de sanidad, el desempleo, etc.- es que hacen que la gente busque y presione a sus gobiernos pero sin una visión del conjunto y sin una perspectiva a medio-largo plazo. De ahí la importancia de los aportes que pueden hacer las

---

<sup>4</sup> Nueva alusión al VII Congreso de ALASRU.

ciencias sociales en términos de ofrecer esa visión mundial y global necesaria para encontrar respuestas nacionales y regionales. Esa es nuestra posibilidad, gracias al creciente acceso a la información, de plantear una propuesta desde una perspectiva latinoamericana y desde una mirada de los pueblos, de los pueblos marginados, discriminados y explotados.

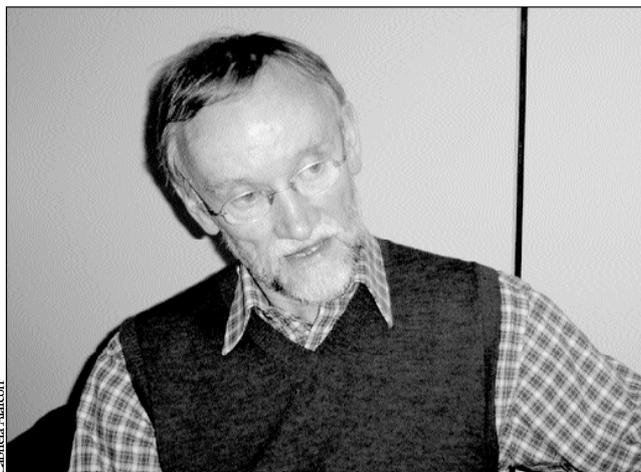
**V.B.:** Estás reivindicando el potencial estratégico del conocimiento científico de los procesos sociales como herramienta para construir un discurso contra-hegemónico y para el diseño de políticas públicas, en definitiva.

**C.K.:** Tú lo dices muy bien. Eso es.

**V.B.:** Como señalé al principio, una parte muy importante de tu trabajo ha estado dedicada a la investigación y a la reflexión sobre la situación y las expectativas del sector campesino en América Latina. No obstante, tengo la impresión de que a veces se utiliza la noción “campesino” -y pienso no sólo en la literatura especializada sino también, y de manera importante, en los gestores de proyectos de desarrollo dirigidos al medio rural- con un sesgo esencializado que no se corresponde con la realidad, como si los pequeños productores de hoy no estuvieran articulados a los mercados regionales y nacionales (e incluso internacionales) y como si su dependencia de los ingresos provenientes de actividades fuera de su explotación no fuera uno de los elementos estructurales definitorios de su quehacer cotidiano. ¿Continúa teniendo sentido apostarle a la agricultura campesina en los escenarios imaginables para la América Latina de las próximas décadas? Dicho de otra manera, ¿crees que es posible recuperar el debate también inconcluso entre los campesinistas y los descampesinistas en este momento?

**C.K.:** La pregunta da para pensar y estoy reflexionando un poco sobre la marcha. Es muy cierto lo que tú dices de que los discursos de los sectores sociales, por ejemplo en este mismo congreso de ALASRU, tienden a ser muy populistas y muy campesinistas y con buena razón, porque vemos la situación de los pueblos indígenas y campesinos, cómo la economía campesina está siendo desintegrada a través de todo este proceso de importaciones de productos alimenticios baratos que mencioné al principio, la tremenda emigración a que lleva la crisis de los hogares familiares, los conflictos sociales que todo ello genera, etc. Hay todo un proceso de descomunalización o de desarticulación de la comunidad campesina motivado por el impacto de todos esos cambios económicos y sociales. Nuestra simpatía está del lado de esas economías campesinas, pero como tú bien dices es necesario repensar la posibilidad de una vía campesina en el sentido de que no creo que la solución esté en buscar espacios cerrados.

Yo, por ejemplo, por supuesto que apoyo a un movimiento como el de los zapatistas de Chiapas, pero no veo que constituya un proyecto nacional, y menos un proyecto para América Latina, en el sentido de que no podemos tener proyectos autónomos de producción campesina, orgánica, con cierta autonomía, etc., desligados de todos esos procesos sociales de carácter global. Primero porque las fuerzas políticas dominantes no van a permitir que este modelo de autonomía local, territorial, ecológica y autosuficiente se multiplique a través del agro latinoamericano. Hay recursos minerales, recursos forestales y tal demanda por ellos que incluso nuestros líderes políticos y más aun el capital extranjero no van a dejar que los campesinos los tomen bajo su control para sus propios intereses. Eso va a ser inevitable. Habría que pensar entonces cuál va a ser la posición de los pobladores rurales en el sentido de adaptarse de alguna forma a estas dinámicas. Ahí yo creo que hay



Cabrera Alarcón

posibilidades, por ejemplo, a través de organizaciones sólidas, ya sean organizaciones sindicales que luchen en defensa de los trabajadores temporales y de los pocos trabajadores permanentes que quedan en el agro por salarios justos, condiciones de trabajo, derechos sociales, bien sean organizaciones de otra índole, como las comunidades indígenas, para lograr mayores derechos y seguridad sobre sus territorios. El Estado puede apoyar esas demandas a través de legislaciones laborales favorables a los trabajadores; y eso es además perfectamente asumible por los productores capitalistas (por los *farmers*), pues lo pueden pagar: tienen tecnología moderna, ganancias enormes y ventajas competitivas, pudiendo mejorar perfectamente las condiciones económicas de los trabajadores rurales.

Con la creciente inserción de los campesinos y de los miembros de las comunidades indígenas en el mundo urbano y global hay que replantear el debate entre los campesinistas y descampesinistas (o proletaristas) y la cuestión agraria. Existe una nueva ruralidad en la cual los vínculos entre la economía campesina y el mercado se han multiplicado e intensificado. Hoy día predomina la pluriactividad y en muchos casos ya los ingresos no-agropecuarios de los hogares campesinos son mayo-

res que los ingresos derivados de la actividad productiva agropecuaria. Gran parte de estos ingresos no-agropecuarios provienen de la venta de la fuerza de trabajo de algunos de los miembros familiares: trabajando como asalariados en una multiplicidad de actividades ya sea en grandes fincas capitalistas, en la agroindustria, en obras de construcción en zonas rurales y/o migrando a las ciudades e incluso a otros países. En algunos países latinoamericanos los ingresos en divisas provenientes de las remesas de trabajadores que han migrado al extranjero ya es mayor que los ingresos en moneda extranjera derivados de las exportaciones agropecuarias.

Muchas de estas transformaciones en el agro latinoamericano fueron analizadas durante el Congreso de ALASRU, pero aún falta desarrollar qué implicaciones tiene ello exactamente sobre el debate entre campesinistas y descampesinistas y sobre la cuestión agraria del siglo veintiuno. La pregunta que me plantea es demasiado compleja como para dar una respuesta satisfactoria en una entrevista. Pero sin duda que la problemática se ha complejizado y a menos que haya una reforma agraria que redistribuya tierras a los campesinos y a los sin tierra no veo muchas posibilidades de desarrollo de la economía campesina. Más bien veo lo contrario, que la economía campesina es cada vez menos capaz de proporcionar trabajo e ingresos a sus miembros, forzando su inserción cada vez mayor como asalariados en los mercados de trabajo rurales, urbanos e incluso internacionales. Pero es gracias a estas múltiples inserciones en los mercados que la economía campesina todavía sobrevive, aunque sólo en pocos casos logre prosperar.

**V.B.:** Me llamó la atención el hecho de que, en tu conferencia magistral sobre la persistencia de la pobreza rural en América Latina de ALASRU, terminarás con una frase que decía “otro mundo es posible”. ¿Hace quin-

**ce años hubieras terminado una exposición de esta naturaleza con esa misma frase?**

*C.K.:* Me tomas por sorpresa con esa afirmación. No. Creo que no. Hubiera sido más pesimista hace quince años. Justamente debido al Foro Social Mundial que nació en Porto Alegre, al surgimiento del MST, al triunfo electoral de una serie de gobiernos de centro izquierda a lo largo de toda América Latina; debido también a que incluso en la misma Europa aparecen ciertos cuestionamientos a los gobiernos neoliberales, es que soy más optimista y puedo terminar con esa frase. Lo digo ahora porque hay cierta posibilidad de imaginar otro mundo, tanto aquí en América Latina como en el llamado Primer Mundo. También hay que reconocer que la misma realidad nos obliga a decir que otro mundo *tiene que ser* posible porque ya después de más de veinte años de aplicación del modelo neoliberal vemos cómo la concentración del ingreso sigue, la pauperización avanza, la desarticulación del campesinado continúa y existe una creciente tensión social... Nuestros líde-

res no tienen todavía la visión o la capacidad o los movimientos políticos detrás de ellos o la fuerza social suficiente para enfrentarse, como decía, en forma más coordinada, regional, de cara a modificar el proceso de globalización; que no sea unívocamente una globalización neoliberal. Porque, bueno, la mundialización no es necesariamente negativa en la medida en que pueda orientarse hacia una mayor equidad y en favor de ciertos sectores sociales que están postergados. Activar esos sectores en pos de una mundialización que realmente integre a las sociedades y cree más equidad debe ser la meta. Pero la única forma de que eso se logre es a través de mecanismos de integración regional, de formas más participativas de gobiernos nacionales y de poderes locales... Quizá ésta sea una propuesta algo utópica, pero estimo que hay que avanzar simultáneamente, en paralelo, en todos y cada uno de esos niveles, local, regional y global para construir ese otro mundo que tanto deseamos.

Quito, 24 de noviembre de 2006