

LA CONSTRUCCIÓN  
DE LA DEMOCRACIA  
EN EL CAMPO LATINOAMERICANO

HUBERT C. DE GRAMMONT

[COMPILADOR]

La construcción de la democracia en el campo latinoamericano /  
compilado por Hubert C. de Grammont - 1a ed. - Buenos Aires :  
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2006.  
368 p. ; 23x16 cm. (Grupos de trabajo de CLACSO dirigida por Atilio A. Boron)

ISBN 987-1183-38-0

1. Democracia. 2. Participación Política. I. de Grammont, Hubert C., comp. II.  
Título  
CDD 321.8

Otros descriptores asignados por la Biblioteca Virtual de CLACSO:  
Democracia / Movimientos campesinos / Trabajadores rurales / Ciudadanía /  
Participación política / Desarrollo regional / Pobreza / Violencia / América  
Latina

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

LA CONSTRUCCIÓN  
DE LA DEMOCRACIA  
EN EL CAMPO LATINOAMERICANO

HUBERT C. DE GRAMMONT

[COMPILADOR]

HUBERT C. DE GRAMMONT  
HORACIO MACKINLAY  
NORMA GIARRACCA  
MIGUEL TEUBAL  
RAMÓN FOGEL  
LUCIANO MARTÍNEZ VALLE  
FERNANDO CUBIDES C.  
ALBERTO RIELLA  
FRANCISCO URIBAM XAVIER DE HOLANDA  
LEONILDE SERVOLO DE MEDEIROS  
NIURKA PÉREZ ROJAS  
DAYMA ECHEVARRÍA LEÓN  
MAMERTO PÉREZ  
ELIANA LÍA RIVERA ALARCÓN  
BRUNO LUTZ  
CARLOS MORA



CLACSO

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



CLACSO

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

**Grupo de Trabajo**

Desarrollo Rural

**Coordinador** Hubert C. de Grammont

**Director de la Colección** Atilio A. Boron - Secretario Ejecutivo de CLACSO

**Área Académica de CLACSO**

**Coordinador**

Emilio H. Taddei

**Asistente Programa Grupos de Trabajo**

Rodolfo Gómez

**Revisión técnica de textos**

Miguel Ángel Djanikian

**Producción gráfica editorial**

Área de Difusión de CLACSO

**Coordinador**

Jorge A. Fraga

**Edición**

Florencia Enghel

**Diseño Editorial**

Miguel A. Santángelo / Lorena Taibo

Marcelo Giardino / María José Gargaglione

**Revisión de Pruebas**

Mariana Enghel / Ivana Brighenti

**Logística y Distribución**

Marcelo F. Rodríguez

Sebastián Amenta / Daniel Aranda

**Arte de Tapa**

Diseño de Marcelo Giardino sobre fotografía "Mujer wichi", paraje El Chorro, Formosa, Argentina, 2004.  
Gentileza de Catalina Saugy

**Impresión**

Gráficas y Servicios S.R.L.

**Primera edición**

*La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*

Buenos Aires: CLACSO, marzo de 2006

Patrocinado por



Agencia Sueca de  
Desarrollo Internacional

ISBN-10 987-1183-38-0

ISBN-13 978-987-1183-38-8

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

**CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Av. Callao 875, piso 3° C1023AAB Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel: (54-11) 4811-6588 / 4814-2301 - Fax: (54-11) 4812-8459

e-mail: clacso@clacso.edu.ar - <http://www.clacso.org>

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

# ÍNDICE

## **Introducción**

Algunos ejes de reflexión sobre la construcción de la democracia en el campo latinoamericano | 9

## **Hubert C. de Grammont y Horacio Mackinlay**

Las organizaciones sociales y la transición política en el campo mexicano | 23

## **Norma Giarracca y Miguel Teubal**

Democracia y neoliberalismo en el campo argentino  
Una convivencia difícil | 69

## **Ramón Fogel**

Movimientos campesinos y su orientación democrática en el Paraguay | 95

## **Luciano Martínez Valle**

Las organizaciones de segundo grado como nuevas formas de organización de la población rural | 107

<b>Fernando Cubides C.</b> La participación política del campesinado en el contexto de la guerra: el caso colombiano	133
<b>Alberto Riella</b> Los frenos a la construcción de ciudadanía en el campo: el caso de los asalariados rurales en Uruguay	159
<b>Francisco Uribam Xavier de Holanda</b> Capital social e desenvolvimento A participação política dos trabalhadores rurais de Mangue Seco	187
<b>Leonilde Servolo de Medeiros</b> Dimensiones de la lucha por la tierra en el Brasil contemporáneo y la conformación de espacios públicos	213
<b>Niurka Pérez Rojas y Dayma Echevarría León</b> Las Unidades Básicas de Producción Cooperativa cubanas (1993-2003): análisis para un debate	243
<b>Mamerto Pérez</b> La Ley de Participación Popular en una perspectiva indígena	261
<b>Eliana Lía Rivera Alarcón</b> Democracia y ciudadanía: una visión desde las comunidades campesinas peruanas	285
<b>Bruno Lutz</b> Formas de dominación en las organizaciones rurales de México	307
<b>Carlos Mora</b> Participación y organizaciones campesinas en Paraguay	343

## INTRODUCCIÓN

# ALGUNOS EJES DE REFLEXIÓN SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN EL CAMPO LATINOAMERICANO

CUANDO TOMAMOS la coordinación del Grupo de Trabajo de Desarrollo Rural de CLACSO, después de intercambiar puntos de vista con colegas latinoamericanos, definimos tres temas de especial interés para el grupo: la nueva ruralidad entendida como un problema estructural y de desarrollo regional más que sectorial; la democracia en el campo; y el empleo y las migraciones rurales. Estos temas, sin agotar la problemática del campo, representan tres de sus tópicos de mayor importancia. El libro que presentamos corresponde al segundo tema, y es el resultado de dos años de trabajo de los investigadores involucrados en el grupo. Los trabajos fueron presentados y discutidos en la XXI Asamblea General de CLACSO y III Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales que se llevó a cabo en La Habana, Cuba, del 27 al 31 de octubre de 2003.

El libro incluye trabajos sobre Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Colombia, Perú, Ecuador, México y Cuba. No logramos incorporar algún análisis sobre Centroamérica, lo cual representa sin duda un faltante, pero aun así creemos que los trabajos presentados dan una amplia visión de la enorme complejidad de la construcción de la democracia en el campo latinoamericano. La lectura del libro muestra una gran diversidad de situaciones que se debe a distin-

tos factores, como la importancia relativa de la población rural y de la agricultura en cada país; la estructura de clase y la inserción de la agricultura en el mercado; la desigual presencia de población indígena y negra; la aplicación de diferentes políticas públicas (o, más recientemente, la aplicación diferenciada de políticas públicas dictadas desde las instituciones internacionales); y la historia política, social y organizativa de cada país. Estas diferencias son sumamente importantes y dan la impresión de la existencia de un mosaico heterogéneo no exento de divergencias y, más aún, de contradicciones. Sin embargo, un análisis más cuidadoso permite precisar algunos problemas generales comunes que, más allá de las especificidades, definen una problemática latinoamericana sobre el tema de la democracia en el campo. El libro, sin agotar dicha problemática, permite establecer varios ejes de reflexión. Presentamos a continuación aquellos que nos parecen de mayor relevancia.

## EL SURGIMIENTO DE ORGANIZACIONES SOCIALES AUTÓNOMAS

En América Latina, después de décadas de regímenes autoritarios o militares, se fortalecen paulatinamente y con grandes limitaciones sistemas políticos democráticos. Este fenómeno reciente es de mucha importancia y marca una nueva etapa en la historia política y social de la región. Por falta de democracia, en particular en los países que conocieron dictaduras militares, las organizaciones sociales autónomas están poco consolidadas<sup>1</sup>.

En la mayoría de los casos, las organizaciones que existieron fueron inducidas desde arriba por los gobiernos autoritarios, y tenían poco arraigo popular. A lo largo del siglo XX las organizaciones con mayor fuerza y capacidad para influir en las políticas estatales fueron las de los grandes propietarios, que a menudo controlaban las fuerzas políticas y las instituciones gubernamentales en sus regiones<sup>2</sup>. Por eso, las políticas reformistas implementadas para mitigar los efectos negativos de la gran propiedad, en particular durante las décadas de los sesenta y setenta (la Alianza para el Progreso, que en el campo consistió en promover tímidas reformas agrarias y fomentar la “revolución verde”), no contaron con la legitimidad social necesaria.

---

1 Por organizaciones autónomas entendemos aquellas con objetivos propios, participación de las bases y dirigentes legítimamente elegidos.

2 Con la excepción de México, donde las organizaciones campesinas lograron que se llevara a cabo un impresionante reparto agrario.



Fueron acciones que correspondieron a un pensamiento estatista, por definición centralista y burocrático, que pretendía liberar las fuerzas productivas para ingresar al desarrollo del mundo moderno. Se intentó lograr este objetivo a través de la creación de grandes proyectos gubernamentales de desarrollo en donde los campesinos eran subordinados a las decisiones tomadas en esferas gubernamentales o en instituciones internacionales, o apoyando a las empresas intensivas en uso de capital. Por la poca capacidad del Estado de fomentar la organización y participación de los pequeños productores, los proyectos gubernamentales de desarrollo fracasaron o tuvieron poca incidencia en el fortalecimiento de las pequeñas empresas de producción familiar y de sus organizaciones.

Las organizaciones que se crearon desde abajo tenían enormes dificultades para mantenerse y establecer una influencia que rebasara los marcos regionales, así como para plantear demandas que trascendieran sus intereses inmediatos (esencialmente tierra, pero también producción y bienestar). Sin olvidar la historia de numerosos intentos por construir esta autonomía, los movimientos eran defensivos, con demandas inmediatistas y sujetos al liderazgo de personajes excepcionales. En pocos casos lograron establecer una vinculación con partidos políticos, y si lo hacían quedaban en una situación de subordinación y dependencia, a menudo manipulados por las propias burguesías regionales y nacionales dominantes. Es por esta falta de canales de negociación de las demandas sociales que durante tanto tiempo, y aun a la fecha, los movimientos sociales en el campo brotaron regularmente de manera violenta y fueron fuertemente reprimidos por los gobiernos. Durante los regímenes militares y autoritarios muchas organizaciones fueron perseguidas, desarticuladas o desaparecidas.

La organización social campesina autónoma es, entonces, un fenómeno que tiene, cuanto mucho, dos décadas de experiencia. De la misma manera que el surgimiento de las guerrillas fue una respuesta a los regímenes autoritarios y a las dictaduras militares, el actual crecimiento de las organizaciones sociales autónomas tiene que ver con la llamada *tercera ola* de democratización de los países latinoamericanos. Estamos frente a un proceso en plena construcción, inmaduro, en transformación, con titubeos y errores, en el cual apenas se van precisando nuevas definiciones ideológicas, proyectos políticos y visiones del mundo.

## ¿DEBE LA DEMOCRACIA SER ELECTORAL O SOCIAL?

Sin embargo, esta nueva ola de democratización se da a la par de otros dos fenómenos de igual importancia: el retiro del Estado de las políticas de bienestar social, y el incremento de la pobreza por la caída de los salarios y el desempleo. Así, en contra de todas las expectativas, vivimos un proceso novedoso no previsto ni por los politólogos ni por los economistas, que consiste en tener más democracia política con menos justicia social. Nuestra democracia *realmente existente* combina la creación de instituciones y reglas que permiten una mayor participación ciudadana en la vida pública (con los partidos políticos, las organizaciones populares y las diferentes formas de organización de la sociedad civil) con procesos económicos que provocan más desigualdad, más pobreza y mayor exclusión de los derechos sociales (alimentación, trabajo, educación, salud). En otras palabras, la democracia llegó a América Latina cuando la política perdió su capacidad de influir sobre la economía para definir el reparto de la riqueza nacional. En el campo, esto se puede medir con el enorme incremento de la concentración de la producción en empresas agroindustriales que practican el monocultivo en el marco de una agricultura *minera* que busca instalarse en las mejores tierras, a menudo a costa de despojar a sus legítimos propietarios, para incrementar su renta. El caso del cultivo de la soja es particularmente grave en varios países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay). Este proceso depredador, ampliamente apoyado por los gobiernos, sigue las pautas de la economía del monocultivo empresarial del modelo norteamericano basado en el uso intensivo de capital (maquinaria, fertilizantes, herbicidas, fungicidas, irrigación, etc.) y poco trabajo. Pone en peligro la sustentabilidad de la agricultura y el conjunto de la ecología misma, porque se extiende a menudo sobre selvas y bosques, excluye la economía campesina del mercado sobre la base de un modelo insostenible en el mediano plazo, y provoca el incremento de la pobreza por la falta de oportunidades de empleo. Esta situación lleva a preguntarse si la democracia es factible en situación de pobreza generalizada, o, lo que es lo mismo para el caso de la agricultura, si es compatible con una agricultura sin agricultores.

Esta disociación entre lo político y lo económico limita, y hasta a veces impide, la posibilidad de construir sociedades verdaderamente democráticas en las cuales los conflictos deberían resolverse por la vía pacífica; también propicia respuestas sociales violentas tales como la toma de tierras e incluso la existencia de movimientos armados, tanto de izquierda como de derecha.

En estas condiciones, las posturas de las organizaciones sociales autónomas se dividen por lo menos en dos grandes tendencias acerca de lo que debe ser la democracia. Para unas no puede reducirse a ser un sistema político de procedimientos, con un sistema electoral confiable pero con un sistema político vaciado de contenido social. Debe existir una complementariedad entre la acción social y la política. En esta posición, que podemos llamar *parlamentarista*, encontramos por lo menos dos vertientes: la que considera al partido político como un instrumento directamente al servicio de la lucha social (el *partido-instrumento*), y la que concibe una relación mediada entre cada esfera sobre la base de su autonomía respectiva, en donde la política debe servir para crear un contexto favorable para la acción social, pero sin pretender inmiscuirse en su dinámica. Para otras, la lucha partidaria, por compartir o controlar el poder estatal, es en esencia una lucha reaccionaria que lleva forzosamente a la defensa del *statu quo*, o sea, del predominio del gran capital. Para esta segunda tendencia, que podemos llamar *antiparlamentaria* o *social*, la única alternativa para lograr un cambio con mayor justicia, equidad y sustentabilidad es la construcción *desde abajo* de un mundo alternativo sobre la base de nuevas relaciones sociales no definidas por el capitalismo, sin mezclarse con los partidos políticos y sin actuar en la esfera política<sup>3</sup>.

## EL PROBLEMA DE LA CIUDADANÍA

La noción de ciudadanía vuelve al centro de la discusión sobre la democracia porque, en países con grandes desigualdades sociales, muy estratificados y con profundos problemas entre la población mestiza y la población indígena, las carencias de derechos sociales, económicos e incluso políticos para una parte importante de la población son evidentes. Ahí aparecen dos problemas íntimamente ligados pero que debemos distinguir tanto por razones analíticas como prácticas a la hora de diseñar las políticas públicas, ya que implican soluciones distintas. Encontramos el problema de la exclusión de la población que no tiene acceso a los derechos económicos básicos, pero tampoco cívicos y políticos normalmente reconocidos por las mismas normas y leyes de todos los países, debido a lo que hoy en día se suele lla-

---

<sup>3</sup> Actualmente el mejor representante teórico de esta posición es John Holloway con su libro *Cambiar el mundo sin tomar el poder. El significado de la revolución hoy* (Buenos Aires: Universidad Autónoma de Puebla/Revista Herramienta, 2002).

mar carencias en el desarrollo humano (pobreza, analfabetismo, ausencia de servicios, falta de medios de comunicación, etc.). Además, enfrentamos problemas de discriminación que son aun más profundos porque se refieren a la negación de estos mismos derechos pero por razones étnicas, es decir, la desigualdad basada en el no reconocimiento de la diferencia, del multiculturalismo, de la existencia de derechos diferenciados para esta población. La exclusión se refiere entonces a la negación de derechos individuales a ciertos grupos sociales, mientras la discriminación consiste en no reconocer las diferencias culturales y organizacionales de la población indígena y así limitar su participación en la política nacional, así como negarle la existencia de derechos colectivos y formas de organización propias a nivel local. Ambos procesos no se diferencian fácilmente porque son los mismos sujetos, los indios, los que padecen la exclusión y la discriminación. La exclusión puede combatirse con programas de bienestar o de participación política, mientras que la discriminación es un problema societal más profundo, menos visible, que puede malograr la participación de los propios interesados e impedir la cabal aplicación de las mejores políticas públicas de bienestar.

La exclusión es especialmente fuerte entre los jornaleros agrícolas debido a su triple condición de población pobre (normalmente en pobreza extrema), de trabajadores asalariados migrantes ilegales cuando se trata de migración internacional y, a menudo, de población indígena. La negación sistemática de sus derechos sindicales consiste en una exclusión jurídica de tal gravedad que, más que crear una ciudadanía de segunda, como suele afirmarse, niega el concepto universal del ciudadano con los mismos derechos y mismos deberes ante la ley. El paternalismo y el patrimonialismo, todavía propios de las relaciones sociales en el campo, permiten establecer relaciones tutelares que sirven como poderosos mecanismos para esconder estos procesos de exclusión a los ojos de los propios trabajadores, pero son también mecanismos de minorización de esta población que permiten legitimar las desigualdades y la exclusión a los ojos de la sociedad. La existencia de estos derechos civiles y sociales desiguales marca un retraso de la democratización en el campo y limita las posibilidades de alianzas entre las organizaciones de los asalariados del campo y de la ciudad.

El esquema de integración de los indígenas a la sociedad nacional hace crisis en los años noventa en el contexto de la celebración del Quinto Centenario del Encuentro de Dos Mundos. Su discriminación

se basa en la aceptación de su inferioridad, subordinación y asimilación al sistema social y político nacional dominado por los mestizos. Con el derecho al voto, paulatinamente, se les otorgó la ciudadanía a mediados del siglo XX, pero en la práctica quedaron, en el mejor de los casos, como electores pero no elegidos; ya que la participación en el sistema electoral supone renunciar a sus formas de organización y a su cultura, dejar de ser indio para asimilarse a la llamada *sociedad nacional*, ser un individuo en vez de pertenecer a una comunidad. En este sentido es necesario reconocer que, aun en el caso del reconocimiento del multiculturalismo, la democracia no ha logrado ofrecer las mismas posibilidades de participación política en todos sus niveles (de lo local a lo nacional) a la población indígena. La misma autonomía de los pueblos étnicos permite resolver problemas locales pero no toca el problema de la participación de todos los ciudadanos en la nación. Reconocer la existencia de este problema, precisar sus componentes y alcances, permitiría precisar las actuales limitaciones en la aplicación del multiculturalismo.

La complejidad de la discriminación puede verse en el caso boliviano, que con su Ley de Participación Popular de 1994, resulta paradigmático. Las medidas tomadas en 1994 (reforma constitucional que define al país como *pluricultural y multiétnico*, con sus consecuentes políticas de educación cultural bilingüe y la Ley de Participación Popular) abrieron sin duda un espacio de participación para la población india a nivel local, pero no resolvieron los problemas de discriminación ésta que padece. Una situación similar se observa en otros países que han avanzado en la búsqueda de la participación ciudadana e, incluso, en el reconocimiento de los derechos indígenas (Colombia, Ecuador, Venezuela).

En esta perspectiva, la política de descentralización, vista como la desconcentración del poder, de la toma de decisiones y del manejo del presupuesto hacia las instituciones locales, puede ser una medida que crea nuevos procesos de exclusión y discriminación porque, si bien transfiere poder a nivel local, fortalece un sistema único de participación política sobre la base del derecho individual y del predominio de la ideología mestiza. Así, la descentralización puede afianzar la legitimidad de la democracia electoral, lo cual es deseable, pero no toma en cuenta los procesos de organización propios de los grupos étnicos, por lo cual pueden surgir nuevas contradicciones y conflictos. Estas limitaciones se pueden percibir con el surgimiento de movimientos sociales indígenas que reclaman no sólo la posibilidad de par-

participar en el sistema democrático a nivel local, que es en donde se les confina, sino el establecimiento de un nuevo modelo de sociedad con un sistema político y jurídico que reconozca la diversidad en vez de tratar de homogeneizar lo diverso. Un sistema democrático que permita la participación efectiva en todos los niveles de la política (de lo local a lo nacional e internacional) de los diferentes grupos de población a partir del reconocimiento de la diferencia, pero sobre la base de valores universales (igualdad de todos los seres humanos cualesquiera sean sus diferencias culturales, sociales y políticas).

El reconocimiento de la existencia de dos sistemas organizativos a nivel local, la democracia representativa y la autonomía comunitaria, y su articulación en un solo sistema político nacional, aparecen como la condición misma para eliminar la discriminación hacia las poblaciones indias y asegurar su participación en el sistema político nacional. Por ello es necesario revertir el razonamiento del derecho positivista –que parte de la idea de que todos los ciudadanos son iguales, por lo cual deben responder de la misma manera frente a la ley– para reconocer la existencia de una ciudadanía diferenciada en dos espacios sociales y vislumbrar la posibilidad de un pluralismo jurídico que permita reconocer tanto los derechos individuales de los ciudadanos como los derechos colectivos de las comunidades indias.

Este complejo problema de la ciudadanía diferenciada afecta a la población étnica que representa alrededor de 30% de la población rural latinoamericana, y en algunos países (Bolivia, Perú, Ecuador, Guatemala) una proporción significativa de la población urbana<sup>4</sup>.

## VIEJAS Y NUEVAS DEMANDAS

Hasta la década de los noventa las demandas de las organizaciones eran sectoriales y de corto plazo. Salvo en el caso de algunas guerrillas o movimientos radicales encabezados por partidos o grupos de izquierda que fueron sistemáticamente derrotados, no se ponía en duda la validez del sistema. Aun la lucha por la tierra, llena de episodios de gran violencia, no ponía en cuestión ni siquiera el modelo tecnológico en vigor, sino sólo el acaparamiento y la subutilización del suelo. Se luchaba por el derecho al uso social de la tierra (*la tierra es de quien la trabaja*), pero no en contra del modelo de sociedad vigente.

---

<sup>4</sup> Estimación realizada a partir de los datos del Instituto Indigenista Interamericano y de la CEPAL.

Hoy las demandas son menos sectoriales y más generales, porque cada vez es más claro que no se lucha sólo para resolver un problema particular sino por un nuevo modelo de sociedad. La lucha por un mundo alternativo se refleja en la creciente participación de las organizaciones campesinas en el Foro Social Mundial y otras instancias que plantean que *un mundo diferente es posible*. Por parte de las organizaciones que participan en la lucha política, no sólo se busca una mayor articulación entre la economía y la política, sino que se le da un contenido social a la política. Por parte de las organizaciones que se oponen a esta participación política se busca crear, en los hechos de la vida cotidiana, una sociedad alternativa. En ese sentido, las demandas culturales, el reconocimiento de los territorios étnicos y la autonomía de las comunidades son demandas clave, aunque insuficientes, de las luchas étnicas.

Otras demandas son la recuperación de la soberanía nacional y la seguridad alimentaria. A menudo, las organizaciones se oponen a la creación de los bloques económicos (TLC, MERCOSUR, ALCA, etc.) no por estar en contra de la globalización, sino porque la integración propuesta favorece la concentración de la riqueza. Se quiere una integración social y no sólo económica.

Es notorio que uno de los principales problemas que enfrenta hoy el mundo y que atañe especialmente al campo –el de la ecología y sustentabilidad de la producción– no aparezca aun como una demanda claramente incorporada a los grandes reclamos de las organizaciones sociales de los campesinos. Aun si existen experiencias interesantes entre pequeños sectores de productores, en particular en el sector forestal, el problema de la ecología está todavía esencialmente en manos de las ONGs y de las instituciones gubernamentales.

Finalmente, la lucha contra la corrupción estatal, en particular a nivel local y regional, forma parte de las nuevas demandas. Esta lucha es importante porque la corrupción permite desvirtuar las políticas públicas que intentan promover un desarrollo equilibrado en términos sociales y ecológicos, actuando en favor del gran capital (los complejos agroindustriales) y en contra de los pequeños productores. Otra vez esta corrupción permite el impresionante crecimiento del monocultivo de la soja en diferentes países.

## NUEVAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN

Señalamos que muchas de las organizaciones campesinas que defienden los intereses de la población excluida por el neoliberalismo (MST

en Brasil, UNORCA o EZLN en México, CONAIE en Ecuador, cocaleros y COB en Bolivia, FNC y MCNOC en Paraguay, etc.) nacieron o se fortalecieron en el contexto de la aplicación de las reformas estructurales neoliberales y de la transición hacia la democracia. Su punto de arranque se encuentra en la lucha por la democracia, a menudo desde una posición radical que se explica por la falta de canales institucionales de participación y negociación, por la represión y por los procesos de exclusión social que viven esas poblaciones. Desde su origen, muchas de estas organizaciones han luchado por la democracia como vía única para lograr la solución de sus demandas, y esto ha marcado en gran medida sus formas de organización y búsqueda de nuevas modalidades de ejercer la democracia interna.

#### LA ORGANIZACIÓN LOCAL

Un primer fenómeno es la revalorización de la organización a nivel local. Esto responde a la voluntad de acabar con la vieja tradición centralista del corporativismo autoritario latinoamericano e impulsar la participación e iniciativa de las *bases* como mecanismo imprescindible de la democracia social. Estamos frente a uno de los problemas de mayor importancia, pero más complejos, que enfrentan tanto las organizaciones sociales como los partidos políticos. Una vez más encontramos dos posiciones distintas entre las organización sociales: la *antiparlamentaria*, que plantea la reconstrucción del mundo desde abajo con la paulatina creación de *redes de redes* que privilegia la organización a nivel local; y la *parlamentaria*, que necesariamente actúa tanto a nivel local como nacional. Para esta segunda vertiente la experiencia muestra que existe una tensión permanente entre la necesidad de fortalecer la participación popular y la de ser representado y tomar decisiones en las cúpulas que se mueven a nivel nacional e internacional. En la práctica, no puede existir un vínculo directo entre la participación y la toma de decisiones a nivel local y la representación a nivel global. La posibilidad de conectar estos niveles pasa por la elaboración de un proyecto de país capaz de convencer y movilizar a la gente.

Pero responde también a la necesidad de adaptarse a los procesos de descentralización administrativa, presupuestal y política en boga, porque muchos de los problemas que se resolvían antes a nivel nacional se resuelven ahora en las regiones (estados, provincias, distritos, etc., según la organización administrativa de cada país). Esta reorganización del Estado tiene un doble filo: es positiva en tanto posibilita una mayor participación popular, pero es negativa en la



medida en que, a menudo, fortalece el poder de las burguesías locales que son las más corruptas y aferradas a viejos privilegios. Esta situación generalizó una demanda novedosa para las organizaciones sociales del campo: la lucha contra la corrupción.

#### LA ORGANIZACIÓN GLOBAL

La autonomía de acción y el arraigo local para solucionar demandas concretas son la base de la participación; pero la unidad de acción no pasa por la creación de organismos centralizadores sino por la elaboración de un proyecto alternativo de sociedad. Con muchas dificultades y tropiezos, en los últimos años, se han construido algunas organizaciones regionales (Vía Campesina, Foro Internacional Campesino, Movimiento Indígena y Campesino Mesoamericano) para conjuntar fuerzas frente a instituciones gubernamentales internacionales –la OMC en particular–, pero su principal debilidad es la falta de claridad en este proyecto.

El reto, entonces, para las organizaciones de productores, no es sólo cómo reconstruir sus proyectos desde abajo, sino cómo vincular sus proyectos locales, por esencia parciales, en un modelo nacional de desarrollo con equidad y justicia social, y sustentable. Eso supone pensar la reconstrucción desde abajo, sin duda, pero siempre buscando la articulación de lo local con lo nacional. Recorrer este doble camino en forma combinada, desde abajo y desde arriba, pasa forzosamente por el concepto de la democracia. La participación en la política nacional y la recuperación de la concertación social, entendida como negociación política entre productores y gobierno, es una condición *sine qua non* para crear un modelo de desarrollo campesino y rural alternativo. Esta búsqueda es sumamente compleja porque no se trata sólo de elaborar un *modelo*, sino de aplicarlo en la práctica y comprobar su eficacia real.

#### ORGANIZACIÓN LOCAL O EMPRESAS SOCIALES FICTICIAS

Existe hoy una gran oferta de proyectos de desarrollo por parte de los organismos internacionales o de los gobiernos con la intención de buscar soluciones a los problemas planteados por el productivismo a ultranza y la pobreza creciente, fomentando la pequeña producción familiar agrícola mercantil, a menudo con el uso de tecnologías llamadas *suaves*, o propiciando la plurifuncionalidad de la familia rural con la creación de pequeños talleres o el trabajo a domicilio. Así, existe una verdadera inflación de microproyectos productivos financiados

por los gobiernos u organismos internacionales a través de las ONGs, que pretenden movilizar el potencial del *capital social* que debería existir en toda asociación productiva u organización social interesada en mejorar el bienestar de sus miembros. Nunca antes hubo tal actividad asociativa, pero este proceso, aparentemente positivo porque puede suponer una mayor densidad organizacional o más capital social, refleja mejor la desagregación de parte de la sociedad.

Esta oferta ha provocado un nuevo pragmatismo empresarial entre las ONGs y las propias organizaciones sociales por la búsqueda oportunista de financiamiento visto como subsidio, que lleva a la fragmentación de las organizaciones sociales, al menor involucramiento y a la mayor delegación de la representación (por falta de interés) en la lucha social y política. Sobradas razones permiten entender esta situación, pero sus efectos negativos sobre las organizaciones sociales no son por ello menos fuertes. El incremento del número de organizaciones, tanto productivas como sociales, en función de la oferta de financiamiento blando, así como su precariedad (se puede crear una *organización* para recibir un financiamiento) es un fenómeno ampliamente documentado. Aquellos dirigentes que para justificar esta situación afirman que *el desarrollo es primero que la democracia*, caen en un pragmatismo que les impide participar en proyectos consolidados. Ahí la disyuntiva parece ser la de adaptarse a la oferta con tal de solventar puntualmente problemas graves (hambre, educación, salud, ecología, etc.), o lograr ir más allá de eso para consolidar el tejido social. Hay que reconocer que la línea divisoria entre ambas acciones es endeble. Un fenómeno similar existe con los partidos políticos que intentan cooptar a las organizaciones sociales para incrementar su base social mediante su intervención como mediadores para obtener estos subsidios. Todo indica que las prácticas clientelares no son propias del corporativismo y se mantienen en el marco de los nuevos sistemas democráticos latinoamericanos.

#### LA DEMOCRACIA INTERNA

Si bien ninguna organización, de viejo cuño o recién creada, logra escapar a los peligros del caudillismo y el clientelismo, de la creación de cúpulas poco vinculadas con sus bases, de la pretensión de dirigir las organizaciones de base desde posiciones políticas definidas desde arriba, podemos notar en muchos casos la voluntad de desarrollar procesos de participación y representación que aseguren el ejercicio de la democracia dentro de las organizaciones. Se inten-

ta revertir el procedimiento tradicional del caudillismo y clientelismo latinoamericanos que permiten al dirigente distribuir a su conveniencia los beneficios gestionados con los gobiernos hacia *sus bases* y nombrar a sus representantes. Actualmente, sin negar la necesidad de la delegación, se intenta encontrar sistemas de representación más horizontales, plurales, rotativos y participativos. Existe la preocupación por fortalecer la participación de base y a nivel intermedio. Las asambleas de base, de delegados a nivel regional, y los intercambios entre grupos organizados, son el punto de toque de todo proceso participativo. Se intenta sustituir las grandes estructuras verticales que facilitan la dominación de arriba hacia abajo por otras más flexibles, como son las coordinadoras, en donde cada organización mantiene su autonomía de acción y se une a otras en torno a un programa de acción.

También se buscan mecanismos para impedir que los dirigentes acumulen funciones en la organización social junto con puestos de representación popular en los partidos políticos, situación propia del caudillismo y del corporativismo autoritario. En algunas organizaciones se obliga a quienes optan por un puesto de elección popular a renunciar temporalmente a su organización; en otras se llega a formalizar esta situación con reglas que impiden desempeñar estas dos funciones conjuntamente. Con ello no sólo se busca limitar el poder de los dirigentes, sino mantener una clara diferenciación entre organización social y organización política. Parece que la idea de la necesaria autonomía entre ambas esferas está ganando espacio.

Sin embargo, este esfuerzo, positivo cuando permite efectivamente mayor participación de la gente, se transforma en un nuevo problema cuando propicia la dispersión de las organizaciones y su control por líderes locales. Como siempre, la solución conlleva sus propios peligros, y del centralismo se pasa a menudo al localismo más reacio: cada dirigente quiere tener su propia organización dado que, otra vez, esa es la clave para recibir directamente los apoyos de las instituciones nacionales e internacionales.

Dos fenómenos novedosos pueden cambiar fundamentalmente la situación. El primero es la importancia de la participación de las mujeres, como activistas de base, pero también, y cada vez más, como dirigentes. El segundo es que, a menudo, la base de la organización ya no es una persona, el jefe de familia, sino la familia toda. Así, la participación deja de ser individual para involucrar a la unidad doméstica.

## LA VIOLENCIA

El último punto que queremos mencionar es el de la violencia, en particular la llamada violencia revolucionaria. Sin duda la democracia formal no está cumpliendo con las esperanzas que la *tercera ola* despertó en la gente. No sólo no resuelve los grandes problemas de nuestras sociedades (la corrupción imparabable y la ineficiencia del sistema judicial, la imposibilidad de revertir los niveles de endeudamiento de los gobiernos, la concentración de la riqueza, el desmantelamiento de los sistemas de bienestar, la expansión del cultivo de los enervantes y del narcotráfico), sino que a menudo ni siquiera permite tener canales de negociación abiertos para resolver los conflictos de la sociedad. La debilidad de los partidos de izquierda tiene mucho que ver con ello. Frente a estas limitaciones surgen alternativas que van desde la idea de democracia directa que se ejerce a nivel local hasta la acción armada revolucionaria, pasando por la acción directa, que consiste en hacer justicia por mano propia. La acción directa representa un problema serio, al igual que las posibles tentaciones de revivir guerrillas en algunos países. Pero más grave aun es la incapacidad de la democracia por disolver la principal guerrilla latinoamericana, que por su tradición y fuerza tiene un impacto regional: la guerrilla colombiana. La subsistencia de fuerzas guerrilleras nacidas en tiempos de las dictaduras o regímenes autoritarios y corruptos, y sus inevitables contrapartes conformadas por los narcotraficantes y los grupos paramilitares apoyados por las fuerzas regulares de los ejércitos, coartan las posibilidades de este proceso de organización social.

En el contexto de la lucha armada, la polarización de las partes en conflicto es total. En principio, no puede haber más que dos campos enemigos que buscan cada uno aniquilar al otro, y la sociedad se ve enfrentada al dilema de la colaboración o la persecución. En las zonas en conflicto, el margen de autonomía de la sociedad es casi nulo. A fines de los años ochenta, el intento de la guerrilla de combinar la vía armada con la participación democrática fue desastroso porque provocó la represión en contra de las organizaciones populares, su descabezamiento y su desmovilización. Hay que ser claro: la lógica de la revolución (clandestinidad, vanguardismo y toma armada del poder) no es compatible con la lógica de la democracia (legalidad, participación social y participación en el poder). Como se nos recuerda en este libro, *los males de la democracia se curan con más democracia*.

Hubert C. de Grammont  
San Andrés Totoltepec, junio de 2004

HUBERT C. DE GRAMMONT\*  
HORACIO MACKINLAY\*\*

LAS ORGANIZACIONES SOCIALES  
Y LA TRANSICIÓN POLÍTICA  
EN EL CAMPO MEXICANO\*\*\*

EN ESTE TRABAJO analizamos las relaciones que establecen las organizaciones campesinas e indígenas con los partidos políticos y el Estado. Dichas relaciones giran primordialmente en torno a la representación y el control de los procesos de participación de las bases sociales y la negociación de sus demandas en los distintos niveles de gobierno. Serán distintas según nos encontremos en el corporativismo societal (con procesos de negociación que fluyen tanto de arriba hacia abajo como de abajo hacia arriba) o en el corporativismo estatal (con procesos de dominación de arriba hacia abajo), en una democracia electoral (o democracia procedimental, limitada al respeto de las reglas electorales y a la igualdad frente a la ley) o sustantiva (también llamada democracia social, que persigue la igualdad social y económica). Para representar estas relaciones complejas retomamos la idea de

\* Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

\*\* Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana, sede Iztapalapa.

\*\*\* Los autores agradecen las atinadas observaciones que les hicieron Juan De la Fuente, Bruno Lutz y Juan Carlos Pérez Castañeda.

matriz socio-política o matriz de constitución de la sociedad planteada por Manuel Antonio Garretón (1995; 2001). Aunque podríamos definir toda una variedad de situaciones con numerosos matices, destacamos el predominio de tres tipos de relaciones, o matrices, que se verificaron en las diferentes etapas de la vida política mexicana y que coexisten en el actual sistema democrático.

En el primer tipo de matriz, la organización social se subordina al partido político; centra su estrategia de acción para mejorar la situación de sus representados en la esfera política. Asimismo, establece una relación que pasa por canales institucionales forzosos y delimitados, en la que los procesos de participación, de representación y de negociación están controlados por el partido político (Schmitter, 1974). En los países de partidos únicos o prácticamente únicos, como fue el caso de México entre 1929 y 1988, la relación de subordinación que prevaleció entre las organizaciones sociales y el Estado desembocó en un corporativismo estatal en el que era difícil diferenciar los límites entre la organización social, la administración pública y el partido en el poder. Estamos en presencia de una *matriz política* en donde la sociedad está esencialmente sujeta al control del Estado.

En el segundo tipo de matriz, las organizaciones sociales mantienen su autonomía frente a los partidos políticos pero establecen estrechas relaciones con los mismos, basándose en la idea de que sólo con el apoyo de la política como espacio de socialización de los problemas se pueden cambiar las reglas y las instituciones que rigen la sociedad. Existe aquí una participación de las bases en el ámbito de la organización social, pero la representación y la negociación son compartidas por el liderazgo de las organizaciones y el partido político (ocasionalmente con varios partidos), el cual respalda los objetivos y las demandas planteadas. La participación en la competencia electoral es el vínculo que une a las organizaciones sociales con los partidos políticos. Llamamos a estas organizaciones de *matriz social y política* porque su desempeño oscila entre la sociedad y los partidos políticos, y, por lo tanto, aspiran a tener presencia a nivel nacional.

Al interior de esta matriz encontramos un mayor número de variaciones. Dependiendo de las estrategias de las organizaciones sociales y de los partidos, existen numerosas posibilidades de relación entre ambas instituciones. Por un lado, ciertas posturas defienden la idea del *partido instrumento*, donde el partido político debe estar al servicio de las demandas populares. Esta posición puede llevar a la crea-

ción de partidos sectorializados (*partido obrero-campesino* o incluso *partido campesino*). A la inversa, ciertos dirigentes se acercan a la idea del corporativismo tradicional, donde la organización se sujeta a los intereses electorales del partido<sup>1</sup>. Entre ambos polos se ubica la postura que plantea la necesidad de respaldo mutuo y coordinación de acciones sobre la base de la autonomía de cada parte. Esta posición intermedia acepta la existencia de una inevitable y permanente tensión –una tensión necesaria– entre las organizaciones sociales y los partidos políticos, debido a que ambas instituciones tienen objetivos, dinámicas de acción y reglas de funcionamiento distintos. La tensión que resulta de esta situación se resuelve a través del establecimiento de programas políticos, acuerdos pactados y alianzas concretas.

En el tercer tipo de matriz, las organizaciones sociales rechazan toda relación con los partidos políticos porque plantean que en su lucha por el poder estos no hacen más que reproducir las estructuras de dominación existentes, y por lo tanto se ven impedidos de modificarlas. La estrategia no consiste en influir en la toma de decisiones gubernamentales ni en intentar tomar el poder, sino en crear un antipoder que busca transformar el mundo desde la sociedad organizada, a través del ejercicio de nuevas formas organizativas y de prácticas sociales cotidianas. Se trata de crear espacios sociales en donde no existe el poder: o sea, de disolver el poder mismo (Holloway, 2002). La sociedad debe transformarse a sí misma no sólo prescindiendo de los partidos políticos, sino provocando su desaparición por la vía de los hechos. Aquí, los procesos de participación, representación y negociación quedan en manos de la organización social gracias al ejercicio de la democracia directa, por cuyo conducto se persigue una democracia social. A estas organizaciones las llamamos de *matriz social* porque autolimitan su ámbito de acción a la sociedad y por lo tanto privilegian el espacio local.

Las organizaciones de matriz política y de matriz social y política son normalmente más visibles que las de matriz social debido a su participación vinculada con los partidos políticos y su presencia en el espacio nacional. Por otra parte, aun cuando las organizaciones sociales se ubican predominantemente en uno u otro tipo de matriz, según las coyunturas, algunas de ellas pueden cambiar su relación con los partidos y, por lo tanto, responder a otra matriz diferente.

---

<sup>1</sup> Esta posición se ha caracterizado como de corporativismo “blando”, neocorporativismo o semicorporativismo (Ramírez Sáiz, 2002).

Esta permeabilidad es mayor en el caso de las que pertenecen a la matriz social y política, precisamente por ubicarse entre las dos posiciones extremas. Es importante reconocer que todo intento de clasificación debe tomar en cuenta cada contexto histórico, y puede tener algún grado de arbitrariedad.

En nuestro análisis privilegiamos los grandes actores con influencia regional o nacional, organizados en estructuras formales, con capacidad de generar acciones colectivas –incluso movimientos sociales– para alcanzar la resolución de sus demandas. Sin embargo, existen numerosas organizaciones locales que no tienen vínculos con las grandes organizaciones, cuya presencia no deja de ser un elemento a tener en cuenta para entender la complejidad de las dinámicas entre la sociedad y el sistema político, pero que no hemos de considerar en el marco del presente trabajo. Algunas de ellas pueden, también, ser detonadoras de auténticos movimientos sociales.

En cuanto a la temporalidad del estudio, si bien nos interesa enfocar la situación actual, retomar la dimensión histórica de estas relaciones nos permitirá mostrar los cambios que han ocurrido a lo largo de los últimos veinte años y precisar la situación de los actores sociales rurales en el marco del sistema político democrático que se instauró en México a partir del año 2000. Dividimos nuestro análisis en tres períodos: el régimen corporativo del Partido Revolucionario Institucional (PRI) entre 1938-1988; el período de las reformas neoliberales y la transición democrática que va de 1988 a 2000; y el que se inicia a partir de la existencia de un sistema político democrático y de la alternancia partidaria en el poder, desde el año 2000 en adelante. El primer período corresponde a la base histórica de la que se parte, mientras que los otros dos se enmarcan en el contexto de los cambios institucionales provocados por las reformas estructurales neoliberales y la fase final del proceso de transición de un sistema político autoritario corporativo a un sistema democrático electoral.

## LAS ORGANIZACIONES SOCIALES BAJO EL CORPORATIVISMO DEL PRI ENTRE 1938 Y 1988

El longevo sistema político mexicano que prevaleció entre 1938 y 2000 pudo subsistir tantos años, entre otros motivos, gracias a la eficacia de su aparato corporativo para subordinar a las clases populares al Estado. En un principio, las organizaciones obreras y campesinas, y las representativas de las clases medias y populares, rurales y urbanas,



sellaron una alianza con el Estado mexicano cimentada en determinados acuerdos trascendentales (o compromisos históricos, para ponerlo en términos gramscianos) en torno a las principales reivindicaciones históricas de sus representados. Estos compromisos quedaron plasmados en la Constitución de 1917, al término de la Revolución Mexicana, pero habrá que esperar hasta el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) para que encuentren cabal resolución y para que el Estado adquiera un carácter auténticamente hegemónico (Raby, 1972).

En el medio rural, las demandas de los pequeños productores, tanto ejidatarios<sup>2</sup> como propietarios privados<sup>3</sup>, giraron alrededor del reparto agrario y del fomento a la pequeña y mediana producción familiar. En el ámbito urbano, el consenso en torno al régimen emanado de la Revolución se alcanzó gracias a una legislación laboral y un régimen de seguridad social relativamente avanzados, el impulso a la educación, la salud pública y la vivienda popular, y el aumento de los niveles de ingresos del conjunto de las clases populares urbanas. Estos procesos, con diferentes ritmos y pautas, ocurrieron entre las décadas de 1930 y 1960.

En contrapartida, con el pasar de los años, las organizaciones populares vinculadas al partido oficial perdieron su autonomía y se constituyeron en gran medida en correas de transmisión de las directivas gubernamentales vertidas a través del PRI, conformado por sus

---

2 Los ejidatarios y comuneros, integrantes de los ejidos y comunidades, son los pobladores rurales que recibieron tierras a partir de los procesos de fragmentación de los latifundios o de entrega de tierras propiedad de la nación, en el caso de los primeros, o cuyas tierras fueron reconocidas o confirmadas por derechos ancestrales de posesión, en el caso de los segundos. Estas tierras adquirieron el estatuto jurídico de propiedad social, que, a diferencia de la propiedad privada, las hizo inembargables e inalienables, es decir, las retiró del mercado de tierras (Mackinlay, 1991). Dado que la gran mayoría de los beneficiarios de la Reforma Agraria Mexicana fueron ejidatarios, poco haremos mención aquí a los comuneros.

3 Los propietarios privados son las personas que se beneficiaron de las modalidades de reparto individual y privado de la tierra y aquellos cuyas tierras siempre se mantuvieron dentro del régimen de propiedad privada. Si sus propiedades excedían los topes permitidos para este tipo (100 ha de riego, 200 de temporal, 300 de agostadero y otras especificaciones según los tipos de tierra, mientras que para la propiedad ganadera se trataba de la superficie necesaria para sostener 500 cabezas de ganado mayor), los excedentes podían ser afectados para ser entregados a campesinos solicitantes (Pérez Castañeda, 2002). El régimen de tenencia es independiente de la lógica productiva, ya que la mayoría de los pequeños propietarios eran campesinos y sólo una minoría eran empresarios agrícolas. Una distribución similar prevaleció entre los propietarios privados (CEPAL, 1982).

sectores obrero, campesino y popular (Garrido, 1984)<sup>4</sup>. Por lo general, eran grandes agrupaciones nacionales –sólo en algunos casos regionales– las que controlaban la representación popular e incluso empresarial<sup>5</sup> y negociaban con el Estado la resolución de las demandas de sus representados. Esto se explica porque la Constitución de 1917 le confirió al gobierno federal y no a los estados, como normalmente sucede en otros países, la responsabilidad de regular las relaciones laborales y las relaciones agrarias, al otorgarle un papel de árbitro en los conflictos obrero-patronales y la administración de la tenencia de la tierra y de los recursos naturales.

Durante el período 1938-1988 el corporativismo se distinguió por su enorme fortaleza, sustentada en un Estado interventor en lo económico, en lo político y en lo social, con una ideología dominante –el llamado nacionalismo revolucionario– que daba cohesión al sistema político por encima de los inherentes conflictos de clase. Un Estado benefactor que tenía la capacidad de proclamarse como el representante del interés general de la nación porque posibilitaba cierto progreso y bienestar social para las clases subalternas, permitía adecuados niveles de acumulación para las empresas privadas, y aseguraba la tan sonada paz social del país en un contexto latinoamericano sacudido por una gran inestabilidad social y política.

Obviamente, la satisfacción de las reivindicaciones de las clases populares estaba acotada dentro de ciertos límites, ya que las medidas redistributivas no debían afectar en demasía la capacidad de acumulación y expansión de los empresarios del sector urbano-industrial, hacia cuyo desarrollo se volcó el grueso de los esfuerzos de los gobiernos poscardenistas. De ahí que se diseñaran mecanismos legales para limitar el alcance de la legislación favorable a las clases populares, o que se encontrara la forma de no llevarla a cabalidad en la práctica. Asimismo, uno de los recursos más hábilmente empleados por el régimen del PRI fue la cooptación de los dirigentes opositores, o el reconocimiento de la legitimidad social de los mismos cuando estos asumían posiciones políticamente manejables. También se podía recurrir

---

4 En el trabajo nos referiremos en ocasiones al PRI como el partido oficial y, en otras, como priista. Asimismo, cuando hablemos de organizaciones “oficiales” u “oficialistas” nos referiremos a aquellas afiliadas al PRI.

5 Los empresarios, principales beneficiados por las políticas públicas, también estuvieron organizados en un contexto corporativo, aunque diferente al del sector social. Su organización, mucho menos politizada ya que no tenían una representación formal dentro del PRI, asumió un carácter más marcadamente productivo (Mackinlay, 2004).

al uso de la violencia a través de guardias blancas, la intervención del ejército, el encarcelamiento, la tortura y el asesinato de activistas sociales, e incluso a la represión de movimientos sociales enteros.

Sin embargo, aunque la represión fue uno de los mecanismos que se empleó para el sostenimiento del régimen y para limitar su posible apertura hacia un sistema político democrático, nunca fue su factor definitorio. Hubo otros factores más importantes que explican su permanencia. Para los efectos del presente trabajo es importante mencionar uno de especial interés: el desarrollo de una compleja red de relaciones clientelares mediante la cual el gobierno ejercía ciertas facultades administrativas y distribuía parte de los recursos públicos a través de las organizaciones afiliadas al partido oficial. De ahí que se utilizara ampliamente el concepto de partido de Estado, según el cual no era fácil distinguir los límites de las atribuciones de las organizaciones sociales, la administración pública y el partido oficial —este último financiado sin mayor disimulo con recursos públicos (Garrido, 1984).

En esta configuración, los dirigentes de las organizaciones priistas jugaban un papel central: en su función de intermediarios estaban a cargo del control político de sus bases sociales, lo que significa que debían procurar que estas asistiesen a los actos partidarios, votasen por el PRI y, sobre todo, no se saliesen de los cauces institucionales. A cambio de esto los dirigentes podían hacer uso discrecional de los recursos de sus organizaciones y contender por los puestos de elección popular del partido (presidencias municipales, diputaciones estatales y federales, senadurías, gubernaturas y presidencia de la República). Estas posiciones también les permitían lucrar a través del control de la administración pública, el tráfico de influencias y la obtención de diversas prebendas. La corrupción se generalizó y se convirtió en algo socialmente aceptado mientras pudiese asegurar ciertos niveles de bienestar social para las bases sociales (Mackinlay y Otero, 2004).

Simultáneamente resultaba fundamental mantener la fachada de un sistema de gobierno democrático, con elecciones periódicas fuertemente controladas, la renovación puntual de los mandatos presidenciales y una apariencia de sistema parlamentario pluripartidista, donde se toleraba la existencia de ciertos partidos de oposición que no tenían mayor peso político. El hecho de permitir cierto juego político, con un aceptable nivel de libertad de expresión y de libertades políticas para las clases medias, les servía a los gobiernos priistas para ami-

norar las críticas domésticas e internacionales. De ahí que en el período 1938-1988 siempre existieran partidos de oposición, organizaciones populares y movilizaciones ciudadanas que reclamaban un sistema político más abierto, participativo y auténticamente democrático. Sin embargo, a pesar de las importantes luchas que se dieron en distintas partes del país, el régimen logró mantener su predominio. El tránsito a un sistema más democrático recién se inicia unos años después de la violenta represión a los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971, que a la postre obligaron al partido en el poder a conceder –sobre todo a partir de la primera reforma política de 1979– cada vez más espacios democráticos a la sociedad civil; aunque se trató de un proceso sumamente lento, con avances y retrocesos durante los siguientes veinte años, que apenas culminaría en el año 2000.

En síntesis, representación social, negociación, clientelismo, control político autoritario y una fachada de democracia electoral y represión fueron elementos inherentes del corporativismo mexicano. La combinación específica de estos factores varió considerablemente a lo largo de las administraciones o “sexenios”<sup>6</sup>, e incluso al interior de estos. La conjunción de los elementos antes mencionados generaba, si no un consenso activo en torno a los gobiernos del PRI, por lo menos un consenso pasivo, una aceptación del estado de cosas entre la mayoría de la población mexicana<sup>7</sup>. De ahí que pueda afirmarse que el régimen político mexicano fue autoritario pero no totalitario<sup>8</sup>.

#### LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS EN EL PERÍODO 1938-1988

La organización campesina del sector social<sup>9</sup> más importante a lo largo de este período fue la oficialista Confederación Nacional Campesina (CNC), de 1938, creada por el Estado durante el cardenismo. Constituida fundamentalmente por ejidatarios, esta central man-

6 Períodos gubernamentales de seis años.

7 En términos de Raymond Boudon y François Bourricaud (2000), consenso autoritario o consenso de concertación.

8 Retomando la diferencia establecida por Linz (1970), el totalitarismo niega la posibilidad de todo disenso, por lo cual se asimila a regímenes militares. El autoritarismo tolera cierta oposición mientras le sea funcional: permite absorber los conflictos inherentes a la sociedad en cuestión.

9 Aunque en términos de tenencia de la tierra los ejidos y comunidades formaban claramente parte del sector social debido al estatuto jurídico de propiedad social agraria, tratándose de la política de fomento, el “sector social” tenía un alcance más amplio, ya que podía incluir también a los propietarios privados campesinos minifundistas.

tuvo un virtual monopolio organizativo de los campesinos mexicanos durante sus primeros treinta años de existencia, al representar el principal conducto para acceder a la tierra y a los recursos de fomento. Estatutariamente existía la llamada afiliación forzosa, en el sentido de que sus miembros debían militar obligatoriamente en el PRI so pena de ser excluidos de la organización y de sus beneficios. En cuanto al número de afiliados, para simplificar las cosas, la CNC los contabilizaba en función del total de los campesinos beneficiados por la reforma agraria. A través de ello simbolizaba su identidad con el Estado mexicano (Mackinlay, 1996: 165-238).

Desde los años cuarenta empezaron a surgir otras organizaciones oficiales que le disputaron a la CNC ciertos espacios regionales e impidieron que se desarrollara como central única. Entre estas, la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM) de 1949, la Central Campesina Independiente (CCI) de 1963, y el Consejo Agrarista Mexicano (CAM) de 1970. Si bien estas organizaciones nacieron (por lo menos en los dos primeros casos) sobre la base de movilizaciones sociales de considerable magnitud e intentaron inicialmente organizarse al margen del sistema corporativo, fueron finalmente cooptadas por el gobierno y terminaron por afiliarse al partido oficial, pasando a conformar, junto con la CNC, el núcleo de las organizaciones oficialistas más fieles al partido gubernamental. Durante las décadas del setenta y el ochenta otras organizaciones se afiliaron al PRI para formar parte de su sector campesino, como Antorcha Campesina (AC) de 1975 y la Alianza Campesina del Noroeste (ALCANO) de 1985; o se aliaron con él para beneficiarse de los apoyos gubernamentales, como el Movimiento Nacional de los 400 Pueblos (MN400P).

A mediados de los sesenta se empezaron a manifestar los primeros síntomas de la crisis de producción de granos básicos, que se volvería permanente. Esta crisis reflejaba la seria descapitalización sufrida por los pequeños productores campesinos, productores de maíz y frijol principalmente, a raíz de las políticas de fomento instrumentadas por los gobiernos poscardenistas (Shwedel, 1992). En esta década también se generó un importante desempleo rural, motivado por dos factores: la crisis de ciertos productos comerciales de exportación, y el término de los convenios de braceros con Estados Unidos, que habían permitido hasta ese entonces la migración legal de millones de trabajadores agrícolas. Todo ello motivó una oleada de movilizaciones agrarias e invasiones de tierras en muchos estados del país. Las cen-

trales oficiales encontraron cada vez mayores dificultades para ejercer su función de control político y contener las luchas y manifestaciones de descontento de los campesinos (Bartra, 1985).

Por otra parte, la situación del sector agrícola, ampliamente autosuficiente e incluso generador de divisas durante casi tres décadas, contribuyendo a la industrialización del país mediante el aporte de alimentos y materias primas baratas, se revirtió entre mediados de los sesenta y mediados de los setenta. A partir de entonces fue necesario recurrir a la importación de crecientes volúmenes de granos básicos y oleaginosas, empezando con maíz y frijol para continuar con trigo, arroz, sorgo, soja y cebada. Esta importación, que se ha incrementado regularmente hasta la fecha, se ha convertido en una pesada carga para el erario público y en un factor que retrae el crecimiento económico del país en su conjunto (Moguel, Fritscher y Azpeitia, 1990: 138-196)<sup>10</sup>.

En aras de aumentar la producción agrícola, los gobiernos de Luis Echeverría (1970-1976) y de José López Portillo (1976-1982) incrementaron la inversión pública agropecuaria. Esto determinó la proliferación de gran número de nuevas figuras asociativas, tanto del sector privado como del social, receptoras de los créditos, subsidios, obras de infraestructura, diversos programas y proyectos gubernamentales. Las centrales campesinas tuvieron que transitar de un ámbito de desempeño predominantemente agrarista, enfocado en el acceso a la tierra, a uno sustentado en el desarrollo económico de sus unidades productivas. La mayoría de las empresas campesinas que se crearon fueron cenecistas, pero muchas de ellas se acercaron con el paso de los años –sin que necesariamente cambiaran de filiación política– a las organizaciones independientes y autónomas.

En efecto, el auge de la lucha por la tierra y el impulso a las organizaciones de productores propiciaron durante los setenta y los ochenta un proceso organizativo independiente del sistema corporativo. Un conjunto de organizaciones agraristas regionales, basadas en la difundida ideología de izquierda de la época, y cuyo común denominador era su tajante rechazo al PRI-gobierno, buscó un tipo de organización que les permitiese mantener su autonomía frente al gobierno y a la vez apoyarse y coordinarse entre sí. De ahí que, en 1979, optaron

---

10 Las importaciones de maíz pasaron de 3,2 millones de toneladas en 1988 a 5,3 millones en 1998; las de soja, de 4.500 toneladas a 3,5 millones de toneladas; las de sorgo, de 1,4 millones a 3,1 millones de toneladas; y las de frijol, de 800 a 202.000 toneladas (CNA, 1999).

por organizarse en forma de red y conformaron la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA). La CNPA se definió como un frente de organizaciones independientes para enfatizar su voluntad de no entrar en componendas con el régimen corporativo. Estas organizaciones sostuvieron una posición agrarista radical que les significó una represión constante, con numerosos muertos y encarcelados, a raíz de lo cual la Coordinadora se debilitó a partir de mediados de los ochenta para prácticamente desaparecer hacia fines de esa década. Sin embargo, varias de las organizaciones que la constituían continuaron existiendo y se reagruparían posteriormente en diversos frentes (Flores Lúa, Paré y Sarmiento, 1988; Robles y Moguel, 1990: 377-450).

Pocos años después, otro conjunto de organizaciones regionales que no ponía tanto énfasis en el reparto agrario, sino que luchaba fundamentalmente por la mejoría de las condiciones de desarrollo económico de los pequeños productores mercantiles y la autogestión de las empresas económicas del sector social, se agrupó también en forma de red en la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) en 1985. Estas organizaciones se definieron como autónomas para marcar que, a diferencia de las organizaciones independientes, no rehuían trabajar con el gobierno, e incluso con el PRI, a condición de que esto no les impidiese crear organismos y empresas del sector social representativos de las bases campesinas (Fox y Gordillo, 1991). Es así como pudieron establecer una mejor relación de negociación con los gobiernos de turno, aunque en ocasiones fueron reprimidas y también tuvieron varios activistas asesinados entre sus filas. Esto no significa que la UNORCA desdeñara la lucha agrarista, ya que encabezó importantes luchas por la tierra, pero es más conocida por las importantes batallas por los precios de garantía durante la segunda mitad de los ochenta. Su proyecto de luchar para “retener el excedente económico dentro de las unidades campesinas”, con base en la formación de empresas campesinas del sector social eficientemente administradas, se convirtió en el eje aglutinador de numerosas organizaciones, tanto oficiales como independientes y autónomas (UNORCA, 1989).

Además de la CNPA y la UNORCA, otra organización significativa es la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) de 1975, una escisión de la CCI cercana al Partido Comunista Mexicano. Fue la única organización que se planteó la necesidad de la sindicalización de los jornaleros agrícolas, pionera en la formación de uniones de crédito y aseguramiento de empresas campesinas.

Inicialmente se definió como una organización “independiente”, pero con el fortalecimiento de sus empresas campesinas optó, a principios de los noventa, por seguir los pasos de la UNORCA y actuar en el marco definido por la autonomía. Otras organizaciones regionales de distintos orígenes políticos también se acercaron a los planteamientos programáticos de la UNORCA, como la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA) de 1978, la Unión General Obrera, Campesina y Popular (UGOCP) de 1986, la Central Campesina Cardenista (CCC) de 1988, y la Coalición de Organizaciones Democráticas, Urbanas y Populares (CODUC) de 1986 (Encinas et al., 1995: 11-65).

El considerable crecimiento durante las décadas del setenta y ochenta de las organizaciones campesinas que se mantenían fuera de las relaciones corporativas y reivindicaban el ejercicio de la democracia se debe al agotamiento del corporativismo como modelo de representación social, su marcado autoritarismo, la corrupción generalizada y la excesiva concentración del poder de decisión en las cúpulas. En la medida en que las organizaciones corporativas perdieron eficacia para defender los intereses de sus agremiados, y por ello conocieron mayores dificultades para controlarlos políticamente, el Estado empezó a tomar cierta distancia de las mismas. La disfunción entre las viejas organizaciones corporativas y el naciente Estado neoliberal determinó que el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) optara por escuchar a nuevos interlocutores, sobre todo la UNORCA. Sin embargo, si bien es cierto que las organizaciones autónomas adquirieron una relevancia considerable hacia fines de los ochenta, la CNC, gracias a su estrecha relación política con el PRI, que le daba mayor capacidad de acceder a los programas y fondos gubernamentales, y a un real arraigo entre muchos grupos campesinos que obtuvieron por su conducto tierras y ciertos beneficios sociales, logró preservar una importante influencia y control político sobre la población rural (Mackinlay, 1996).

#### LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS EN EL PERÍODO 1938-1988

La Reforma Agraria Mexicana se ocupó mucho más de los ejidatarios, en su mayoría campesinos mestizos, que de los indígenas. El 80% de las acciones agrarias del gobierno en el período considerado se relacionó con el fraccionamiento de latifundios, cuyos excedentes, que sobrepasaban los topes permitidos, fueron entregados bajo la forma de propiedad ejidal. Tan sólo un 20% tuvo que ver con acciones restitutorias o confirmatorias de derechos ancestrales de pose-



sión, entregadas bajo la forma de propiedad comunal. Pero lo paradójico del asunto es que la mayoría de estas acciones beneficiaron a ladinos mestizos residentes en las tierras en cuestión –muchas veces campesinos pobres, pero también en algunos casos personas bastante acaudaladas, inclusive auténticos caciques– y pocas veces a los indígenas en nombre de quienes se realizó la titulación de los bienes comunales (Mackinlay, 1996)<sup>11</sup>.

Las trabas y dificultades para comprobar la posesión o el derecho a poseer las tierras que les pertenecían llevaron a los pueblos indios a solicitar la tierra en forma de dotaciones ejidales en vez de en la forma comunal. Esto contribuyó a dispersar todavía más a sus etnias, que vieron fragmentarse sus territorios tradicionales. Tal deformación de la reforma agraria se explica por la política indigenista asimilacionista del Estado a partir de los cincuenta, encaminada a integrar a los grupos étnicos a la cultura nacional mestiza. Para solucionar sus problemas, las agrupaciones indígenas debían recurrir a las centrales campesinas, por lo que se integraron a estas (López Bárcenas, 2004).

Habrá que esperar a la década del setenta, con su intensa movilización popular, para que este estado de cosas empiece a cambiar, con la formación de un cada vez mayor número de organizaciones indígenas regionales y proyectos impulsados por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales relacionados con sus demandas agrarias, productivas o culturales, en casi todos los estados de la República. Aunque las reivindicaciones predominantes de los indígenas todavía eran similares a las de los campesinos mestizos –es decir, basadas en el anhelo de disponer de tierras, recursos naturales y recursos productivos– también incorporaban demandas más específicas: educación bilingüe y bicultural, protección de sus derechos culturales y formas de organización tradicionales, promoción de su participación política en los ejidos y municipios, condiciones laborales justas para los jornaleros agrícolas migrantes, y fin a la represión (Mejía Piñeros y Sarmiento, 1987: Cap. 1 y 4).

Sin embargo, mientras los indígenas empezaban a organizarse en forma independiente, inclusive adelantándose ante los primeros signos de este fenómeno, el Estado empezó a crear organizaciones

---

11 Hacia la segunda mitad de los ochenta la población indígena de México era alrededor del 10% de la población total, proporción que se ha sostenido hasta la fecha (Mejía Piñeros y Sarmiento, 1987; Censo de Población del año 2000).

corporativas para controlarlos. Es así como durante la década del setenta se conformaron organizaciones cercanas tanto al partido oficial y al gobierno como a organizaciones independientes. A principios de los ochenta, varias organizaciones decidieron retirarse del oficialista Consejo Nacional de Pueblos Indígenas para integrar la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas, vinculada con la CNPA, que fue la organización campesina que más incorporó la cuestión indígena dentro de sus planteamientos y apoyó importantes luchas agrarias de organizaciones indígenas (Harvey, 2000: 146-154). Pero será recién a fines de los ochenta, con el surgimiento del Frente Independiente de Pueblos Indios (FIPI), de 1988, que el movimiento indígena empezará a diferenciarse del campesino y a tomar una identidad más marcadamente propia, con la elaboración de un primer planteamiento de autonomía regional inspirado en el modelo nicaragüense impulsado por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (Ruiz, 1994: 117-132).

#### LAS ORGANIZACIONES SOCIALES ENTRE LAS REFORMAS NEOLIBERALES Y LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA (1988-2000)

Durante este período, que engloba la totalidad de la década del noventa, se transforma definitivamente la relación entre las organizaciones sociales, el sistema político y el Estado debido al desarrollo de tres procesos vinculados entre sí. El primero, cuyo momento toral corresponde al sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), tiene que ver con los cambios de la estructura económica motivados por las reformas neoliberales llevadas a cabo en el contexto de la globalización de la economía mundial. El segundo, que se desarrolla esencialmente en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), afecta al sistema político y se relaciona con la transición democrática que culmina en el año 2000. La combinación de ambos procesos propicia el surgimiento, a partir de la segunda mitad del decenio, de nuevos actores sociales que se desempeñan en un contexto económico y político sustancialmente diferente al existente en el período anterior.

No es el propósito aquí analizar en detalle las políticas neoliberales. Basta mencionar que, después de la primera fase preparatoria de estas políticas (o fase de ajuste) correspondiente a la administración del presidente De la Madrid, el gobierno de Salinas de Gortari profundizó su aplicación, pasando a la fase del cambio estructural. Esta administración, conocida como la de las reformas salinistas, con

sus correspondientes privatizaciones, desregulación económica, racionalización y reorientación del gasto público y apertura comercial, modificó diametralmente las coordenadas económicas hasta entonces conocidas por el conjunto de los agentes económicos. En términos de la política agrícola, quizás lo más importante a resaltar del proceso neoliberal mexicano es que se abandonó la idea de buscar la autosuficiencia alimentaria y se adoptó la estrategia de orientar la producción en función de las llamadas ventajas comparativas. Se optó por esta estrategia no obstante las secuelas sociales que podía implicar reducir drásticamente el apoyo a un número muy importante de productores nacionales de escasos recursos con pocas alternativas de empleo en los sectores secundario y terciario de la economía (Encinas et al., 1995)<sup>12</sup>.

#### LAS REFORMAS SALINISTAS, EL CAMBIO ESTRUCTURAL Y SUS IMPACTOS EN LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS

Como es bien sabido, el candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, asumió el poder en medio de serias dudas acerca de la legalidad de su victoria en las elecciones de diciembre de 1988. En busca de alianzas para legitimarse y poder negociar con los campesinos las reformas que proyectaba, impulsó la creación del Congreso Agrario Permanente (CAP) en 1989. La particularidad del CAP es que por primera vez un gobierno del PRI incorpora entre sus interlocutores formales a organizaciones no priístas, como las organizaciones autónomas y algunas de la corriente independiente, varias de ellas asociadas incluso con partidos de oposición, por lo cual ciertos autores consideran que se trató de una experiencia neocorporativa (Bartra, 1991; Rojas, 1998). La creación de este frente fue posible gracias a la estrecha relación que Salinas había establecido con organizaciones campesinas desde años atrás, cuando se desempeñaba como funcionario, en particular con dirigentes de la UNORCA. Después de participar en su campaña electoral, estos dirigentes se incorporaron tanto a la dirección de la CNC, con la pretensión de reestructurarla bajo el modelo de las organizaciones autónomas, como a la Secretaría de Agricultura para asegurar el desarrollo de políticas de fomento a los pequeños productores. En este contexto tuvieron la capacidad de aglutinar a buena parte de las orga-

---

12 El Censo Agrícola de 1991 contabilizó 3,8 millones de unidades de producción, de las cuales 1,7 eran de autoconsumo, mientras que 1,6 vendían toda su producción o parte de ella en los mercados locales y nacional (Carton de Grammont, 2001b).

nizaciones no oficialistas en torno al nuevo proyecto. De ahí que el CAP agrupara a la mayoría de las organizaciones campesinas nacionales del país<sup>13</sup>.

Esta nueva alianza se basó en la promesa de brindar a las organizaciones económicas del sector social un papel protagónico en el proceso de desarrollo nacional, otorgándoles prioridad en la privatización de las empresas paraestatales a condición de que fuesen capaces de administrarlas eficientemente. En la práctica, este propósito no se logró, pero por lo menos se destinaron recursos financieros para proyectos productivos a través de los llamados convenios de concertación. Aunque el gobierno se sirvió de la dirigencia de la UNORCA para armar este frente, no dejó de privilegiar a la CNC, central que recibió la mayor parte de los apoyos gubernamentales (Mackinlay, 1996).

Sin embargo, la vinculación con el gobierno en torno al proyecto de la concertación social resultó contraproducente para las organizaciones campesinas<sup>14</sup>. A pesar de que durante los dos primeros años estas lograron la resolución de algunas de sus demandas, el proceso concertador finalmente tuvo un resultado diferente al previsto cuando los grandes grupos empresariales empezaron a manifestar interés en comprar los activos de las empresas estatales establecidas en el sector rural. Al debilitarse la corriente de funcionarios favorables a las organizaciones campesinas, se desgastó la alianza con el gobierno y se crearon las condiciones para que este promoviera, a partir de fines de 1991, las modificaciones legales en materia agraria más importantes desde la promulgación de la Constitución de 1917, y controlara a las organizaciones cuando se iniciaba la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Estados Unidos y Canadá (TLCAN) (De la Fuente y Mackinlay, 1994; Moguel, Botey y Hernández, 1992).

---

13 El CAP se conformó con la CNC y sus satélites del ámbito oficialista (CCI, CAM, UGOCM, MN400P) y las siguientes organizaciones autónomas e "independientes": UNORCA, CIOAC, CODUC, UGOCP, CCC, ALCANO y UNTA. Estas son consideradas por los analistas y periodistas como organizaciones "nacionales", aunque en realidad solamente la CNC, la UNORCA y la CIOAC tienen presencia en un considerable número de estados del país. Las demás tienen un alcance nacional más limitado y una membresía menos importante, pero por uno u otro motivo lograron ubicarse en un espacio nacional de negociación como es el CAP, y además se interesan por este ámbito. Sus planteamientos rebasan la problemática local o regional de sus afiliados.

14 Las empresas paraestatales cedidas al sector social fueron las menos valiosas y estratégicas, y las que quedaron en manos de la iniciativa privada, las más importantes y redituables (De la Fuente y Mackinlay, 1994: 105-146).

Las reformas al artículo 27 constitucional (6 de enero de 1992) y al conjunto de la legislación referida al sector rural (1992-1993) pusieron fin al reparto agrario, privatizaron la propiedad social agraria e incorporaron la tierra y los recursos naturales –forestales, hidráulicos, mineros, pesqueros– a una lógica mercantil (Mackinlay y De La Fuente, 1996: 81-116). En forma complementaria, con el objeto de garantizar los títulos de propiedad para hacer viables las inversiones en el campo, el gobierno lanzó un ambicioso programa de titulación de la tenencia de propiedad social de la tierra, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE)<sup>15</sup>. Después de haber sufrido un importante desgaste a raíz de estos cambios legislativos, el CAP se incorporó, a principios de 1994, a las negociaciones del capítulo agropecuario del TLCAN, con una influencia totalmente secundaria en este proceso<sup>16</sup>.

Casi todos los analistas concuerdan con que la producción campesina y la pequeña producción familiar fueron los grandes perdedores de este tratado. No se excluyó a ningún producto, ni siquiera a aquellos que revisten una gran importancia histórica, como el maíz y el frijol, del proceso de desgravación arancelaria gradual de diez años para la gran mayoría de los productos, con un máximo de quince años para los productos más sensibles (maíz, frijol, leche en polvo y caña de azúcar). A pesar de los numerosos análisis que advertían que lo negociado podía resultar perjudicial para la gran mayoría de los productores nacionales, fue aprobado sin oposición significativa, gracias al renovado control corporativo del salinismo. Como consecuencia de los reveses sufridos con las reformas a la tenencia de la tierra y con su incapacidad de sustraer el maíz y el frijol del TLCAN, durante la segunda mitad del sexenio las organizaciones del CAP –tanto las oficiales como las no priistas– se sumieron en una profunda crisis de representatividad que provocó diversos procesos de fragmentación.

---

15 Cuando se realizaron las reformas, cerca de 53% de la superficie total del país pertenecía a ejidos y comunidades, pero la proporción de tierra laborable no era muy significativa. La mayoría de estas tierras estaban clasificadas como de “agostadero”, “monte”, “desértica” y “no definida” (SRA, 1998: 71). Para una explicación del contenido de las reformas legislativas, ver Pérez Castañeda (2002).

16 El organismo que más relación tuvo con los negociadores del gobierno mexicano fue la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE), en la cual solamente el Consejo Nacional Agropecuario (CNA), representativo de las grandes asociaciones agroindustriales, participó en representación del sector rural (Carton de Grammont, 1995a: 105-167; Pérez Espejo, 1997).

El presidente Ernesto Zedillo, enfrentado a la devaluación de diciembre de 1994, fue todavía más estricto en el manejo del gasto público debido a la crisis financiera que marcó la mayor parte de su administración, canalizando menos recursos al campo que su antecesor. La orientación económica neoliberal prosiguió, excepto en lo que se refiere a la manutención de una paridad cambiaria fija, ya que su gobierno optó por dejar flotar el peso en función de las fluctuaciones del mercado. Esta administración no sólo cumplió puntualmente con los acuerdos arancelarios acordados en el TLCAN, sino que fue más allá al permitir que se superaran las cuotas de importación acordadas para toda una gama de granos como maíz, frijol y soja, con el pretexto de combatir la inflación. Según piensan numerosos analistas, otro de los objetivos de esta importación indiscriminada consistió en continuar con la política de vaciamiento demográfico de productores *ineficientes* iniciada con las reformas en materia agraria y la apertura comercial, bajo la consideración de que había que cerrar la brecha existente en el sector rural entre población y productividad, al participar este tan sólo con el 7% del PIB pero contando con cerca del 25% de la población nacional (Bartra, 2003: 78-83).

La apertura comercial y demás políticas neoliberales no sólo afectaron a los pequeños productores campesinos sino que perjudicaron a numerosos empresarios agrícolas que habían prosperado en el contexto de un mercado protegido y habían sido los principales beneficiados de los fondos de fomento y subsidios gubernamentales canalizados al campo por los gobiernos poscardenistas. Se empezó a poner en cuestión la antigua alianza del Estado con los pequeños y medianos empresarios de tipo familiar que habían sido un importante baluarte del régimen priista y que empezaron a encontrar serias dificultades para mantenerse en el mercado o cayeron en cartera vencida (Carton de Grammont, 2001a). A partir de mediados de los noventa, el Estado mexicano redefinió sus alianzas con los productores rurales, privilegiando a los grandes empresarios relacionados con la exportación y a las contadas grandes empresas agroindustriales que operan simultáneamente en los mercados interno y exterior, como las transnacionales importadoras de granos y oleaginosas, que en la época anterior habían tenido vedada la propiedad de la tierra<sup>17</sup>. A continua-

---

17 Las reformas a la legislación agraria del sexenio salinista levantaron las últimas barreras que existían para la libre operación de las grandes corporaciones agrícolas en el sector rural, al permitir que, por primera vez desde 1917, sociedades mercantiles por acciones –y no sólo particulares– poseyeran tierras, con la posibilidad de acumular hasta veinticinco veces los límites de la pequeña propiedad individual (Pérez Castañeda, 2002).

ción veremos brevemente de qué manera el cambio estructural neoliberal modificó significativamente el papel social del Estado y de las organizaciones campesinas en la década de los noventa.

La privatización de las empresas públicas que operaban en el sector agropecuario acabó con la función regulatoria del Estado en la fijación de los precios de los granos y oleaginosas, en la producción de diversos insumos agropecuarios y de ciertas materias primas para su transformación agroindustrial, y en la producción industrial de alimentos de consumo popular a precio reducido (De la Fuente y Mackinlay, 1994; Concheiro y Tarrío, 1998). Permitted también que muchos de los espacios productivos ocupados anteriormente por instituciones gubernamentales fueran llenados por corporaciones agroindustriales nacionales y extranjeras, mientras que las instituciones que no fueron transferidas al capital privado se reestructuraron para funcionar con criterios de eficiencia empresarial, como fue el caso de la Banca de Fomento Agropecuario.

Como consecuencia de estos cambios, las organizaciones campesinas que habían fungido como interlocutoras del gobierno central y de los gobiernos estatales en el diseño, y sobre todo en la implementación de las políticas de fomento dirigidas al campo durante la época del Estado benefactor, perdieron capacidad de interlocución. Igual sucedió con otro de los interlocutores tradicionales, las agrupaciones de pequeños y medianos empresarios agrícolas y pecuarios predominantemente relacionados con el mercado interno que habían sido las principales representantes del empresariado en esa época. En esta tesitura, durante las negociaciones del TLCAN las asociaciones de los grandes productores y empresas agroindustriales agrupadas a partir de 1982 en el Consejo Nacional Agropecuario (CNA) desplazaron a las tradicionales organizaciones de los pequeños y medianos empresarios del campo (Carton de Grammont, 1995a)<sup>18</sup>.

Es imposible hacer un balance aquí de los resultados de las reformas a la legislación rural (1992-1993) y de la privatización de la propiedad social agraria, pero podemos señalar que, si bien desmantelaron el pesado e ineficiente aparato regulatorio y corporativo que en muchos aspectos asfixiaba a la sociedad rural, también desprote-

---

18 Entre las organizaciones empresariales que decayeron en importancia se puede mencionar a la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad (CNPP), la Confederación Nacional de Productores de Hortalizas (CNPH), que finalmente terminó por desaparecer, y la otrora poderosa Confederación Nacional Ganadera (CNG) (González, 1994; Carton de Grammont, 1995a; Mackinlay, 2004).

gieron a numerosos segmentos de escasos recursos de la población campesina e indígena y, a poco más de diez años de su implementación, probablemente han propiciado una mayor depredación de los recursos naturales de la que existía antes (Pérez Castañeda, 1998: 43-90; Concheiro y Diego Quintana, 2001). Dichas reformas cancelaron buena parte de la función reguladora del Estado sobre la propiedad social agraria y le quitaron uno de sus principales medios de intervención política en el campo. Así, diversos mecanismos de control político que se ejercían por conducto de las organizaciones corporativizadas –algunos de los cuales atentaban francamente contra las libertades individuales– perdieron importancia o simplemente dejaron de existir, en la medida en que las instancias colectivas de los ejidos dejaron de tener buena parte de sus antiguas atribuciones (Mackinlay, 1996; 2004). De esta forma, el papel de intermediación de las organizaciones campesinas en la regulación de las relaciones agrarias se ha visto restringido, y es probable que en el mediano plazo esté condenado a desaparecer<sup>19</sup>.

Las políticas de fomento y la política social se disociaron y se focalizaron. Durante la primera mitad de los noventa se distinguió entre los productores con potencial productivo, merecedores de las políticas de fomento diseñadas con criterios empresariales, y los productores sin tal potencial, catalogados como pobres, receptores de los apoyos asistencialistas, cuyas posibilidades de acceder a los apoyos para actividades productivas disminuyeron (Carton de Grammont, 2001b: 81-108). Por otra parte, los subsidios indirectos generalizados, como los precios de garantía para los granos y oleaginosas, considerados distorsionantes del comercio, fueron paulatinamente retirados con la entrada en vigor del TLCAN, para ser sustituidos por un sistema de subsidios directos en efectivo.

A partir de entonces se aplicó un nuevo subsidio para la producción de granos y oleaginosas llamado PROCAMPO, diseñado para

---

19 Este papel era sumamente importante en cuestiones tales como las denuncias de latifundios para permitir el acceso de sus agremiados a la tierra o la ampliación de sus ejidos, la tramitación de todo tipo de asuntos sobre derechos agrarios individuales y colectivos, el aprovechamiento de los recursos hidráulicos y de las superficies comunes, y otros asuntos relativos a la tenencia de la tierra. Aprobadas las reformas a la legislación rural, las organizaciones tuvieron un papel bastante activo para defender a sus agremiados en los casos de litigios por linderos y diversos derechos agrarios, pero a medida que avanza el proceso de regularización de la tenencia de la tierra –que en 2003 estaba cumplido en aproximadamente un 75%– tendrán cada vez menos “materia de trabajo”.



apoyar a los pequeños productores de maíz y frijol. Lo novedoso consistió en que se lo pagaba directamente al productor, en efectivo, en función de la superficie sembrada. Las organizaciones campesinas tuvieron un papel importante en la inscripción de sus agremiados en el padrón de productores de PROCAMPO, pero una vez que este concluyó, su intervención –salvo nuevas incorporaciones que son muy poco frecuentes– dejó de ser necesaria y se limitó a la gestión de los pocos programas de fomento que quedaron, los cuales empezaron a ser cada vez más compartidos con las organizaciones representativas de los pequeños y medianos productores de tipo empresarial y las grandes corporaciones<sup>20</sup>.

Para la negociación de los programas de fomento, como Alianza para el Campo, las organizaciones campesinas se enfrentaron a la descentralización de los recursos fiscales emprendida durante el gobierno del presidente Zedillo. Esta descentralización –entonces llamada *nuevo federalismo*– es a todas luces bienvenida, ya que marcó el inicio de una relación más favorable para los gobiernos estatales, históricamente muy restringidos en sus facultades debido a la excesiva centralización en el gobierno federal. Sin embargo, al introducir nuevas prácticas sociales, la descentralización planteó nuevos problemas. Acostumbradas a negociar con el gobierno central, muchas organizaciones se han quejado de ser marginadas de los programas de fomento por las administraciones locales, siendo estos canalizados en forma arbitraria a los aliados políticos de los gobernadores. Las organizaciones campesinas encuentran dificultades para romper con el centralismo y acostumbrarse a las negociaciones locales.

Las organizaciones campesinas no fueron tomadas en cuenta para la implementación de los programas de combate a la pobreza. Los diseñadores de estos programas prescindieron de su intermediación, considerando que eran corporativas, para empezar a operar a través de una relación directa con los grupos e individuos concernidos (Hernández Navarro, 1994; Mackinlay y De la Fuente, 1994). Una vez consolidada la modalidad operativa del programa durante el gobierno

---

20 Los otros dos programas que manejan fondos significativos son Apoyos para la Comercialización, dirigido a los grandes productores que participan con importantes volúmenes en la comercialización de granos y oleaginosas, y Alianza para el Campo, que representa un esquema de apoyo a la mecanización e inversión en infraestructura, con aportaciones de los gobiernos federal y estatales y de los propios productores, restringido en los hechos, si bien no formalmente, a los productores con mayor potencial productivo (Fritscher, 2004).

de Zedillo, nunca más se volvió a considerarlas como acompañantes de este proceso (Pineda Morales, 2002).

Para concluir el presente apartado se puede afirmar que las repercusiones de las políticas neoliberales fueron devastadoras para las organizaciones campesinas surgidas en la época del Estado benefactor, cuyos espacios de poder se redujeron enormemente durante la década de los noventa. Si bien albergaron ciertas esperanzas de poder insertarse favorablemente en el cambio estructural a través de sus organizaciones económicas, el proceso histórico que se verificó terminó por apartarlas para entronizar a las grandes empresas y corporaciones agroindustriales como actores sociales centrales, resultado que no estaba necesariamente previsto en un inicio ni era necesariamente inevitable<sup>21</sup>. Perdieron el papel y el reconocimiento del que gozaban en el antiguo modelo de desarrollo, y buena parte de su influencia en la definición de las políticas públicas.

No sólo perjudicaron a los campesinos, sino que afectaron a importantes segmentos de pequeños y medianos empresarios familiares, provocando altos niveles de arrendamiento y venta de tierras, quiebras, endeudamientos y un impresionante aumento de la migración nacional e internacional. Los campesinos, que en la época del Estado benefactor vivían predominantemente de las actividades agrícolas (no sin tener que recurrir a actividades extra-parcelarias), se fueron empobreciendo cada vez más y están conociendo marcados cambios en sus condiciones de reproducción económica al comenzar el nuevo milenio. Para sostenerse en la producción, muchos de ellos se ven obligados a suscribir convenios de agricultura de contrato con empresas agroindustriales en condiciones a menudo desventajosas (Steffen, 2003: 133-166; Steffen y Echánove, 2003), a la vez que la mayoría está experimentando un verdadero proceso de transición como clase social. Durante los noventa se detectó una tendencia marcada al aumento de los niveles de asalarización de los campesinos con el descenso de la proporción de sus ingresos agrícolas y el aumento de los ingresos extra-parcelarios o extra-agrícolas provenientes de actividades artesanales, los trabajos asalariados migratorios que

---

21 Este proceso se inicia con la negociación del TLCAN, cuando los nuevos grandes grupos empresariales mexicanos que adquirieron buena parte de las empresas paraestatales empezaron a relacionarse, para planear su estrategia a futuro, con las transnacionales extranjeras interesadas en la exportación de productos agropecuarios. En esta época se forja el nuevo proyecto para el campo mexicano y empieza el embate en contra del mencionado proyecto de "concertación social" (Chapela, 1998; Lasala, 2001; De la Fuente y Mackinlay, 1994).

permiten el envío de remesas, y la pluriactividad de la familia (De Janvry, Gordillo y Sadoulet, 1997; Yúñez-Naude y Taylor, 2001).

Esta situación ha generado un importante desplazamiento territorial de numerosos mexicanos de escasos recursos, incluyendo mujeres y niños, que trabajan cada vez más como jornaleros agrícolas contratados por cortas temporadas u obtienen algunos recursos monetarios de sus actividades en la economía informal en las ciudades o con base en una combinación diversa de actividades, ya que sus fuentes de ingresos se han vuelto sumamente inestables, cambiantes y precarias. Ello afecta a importantes segmentos del campesinado, en particular a la población indígena.

En este contexto, durante el gobierno de Ernesto Zedillo, el CAP perdió toda relevancia a pesar de que trató de recuperar fuerza con la integración de nuevas organizaciones y la creación de Congresos Agrarios Permanentes en diversos estados de la república<sup>22</sup>. Este organismo cupular subsistió gracias a que el Estado mantuvo el financiamiento de sus aparatos burocráticos y de algunos de sus proyectos productivos. Si consideramos que las dos funciones básicas del corporativismo son la representación de intereses y el control político, podemos concluir que la primera de las funciones quedó sumamente limitada, y que el CAP subsistió en la medida en que cumplía con la segunda. Sus organizaciones siguieron usufructuando ciertos recursos para desempeñar sus actividades, en la medida en que no llevaban a cabo una oposición frontal a sus políticas.

#### EL SURGIMIENTO DE NUEVOS ACTORES Y LA TRANSFORMACIÓN DEL JUEGO POLÍTICO DURANTE LA FASE FINAL DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Como consecuencia de las políticas que acabamos de resumir, en este período surge una nueva generación de organizaciones campesinas y de productores empresariales familiares que, a diferencia de sus antecesoras, que nacieron en el contexto del Estado benefactor, emergie-

---

22 En el sexenio salinista se registró el retiro del MN400P del CAP debido a su oposición a las reformas, y en el transcurso de 1994 el ingreso del Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos (CONSUC), producto de una escisión dentro de la CCI. En esta ocasión también ingresó al CAP la Unión Campesina Democrática (UCD), formada por contingentes campesinos de diversas organizaciones oficiales e independientes que en 1991 se unieron a los esfuerzos para formar el Partido de la Revolución Democrática (PRD), promovido por Cuauthémoc Cárdenas. De las organizaciones nacionales hasta ahora mencionadas, sólo la CNPA, con una representatividad muy debilitada, se mantuvo formalmente fuera del CAP, aunque participó como invitada sin voto en sus deliberaciones.

ron a causa de la privatización y de la crisis motivada por el modelo neoliberal. Este es el caso, entre otras, de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOOC), de 1989, que emergió en el contexto del derrumbe de los precios internacionales del café y del desmantelamiento de la empresa paraestatal Instituto Mexicano del Café (INMECAFE); de la Coordinadora Estatal de Productores Cafetaleros de Oaxaca (CEPCO), de 1990, una de las pioneras en la promoción y comercialización de café orgánico producido por pequeños productores indígenas; del Frente Democrático Campesino de Chihuahua (FDC), de 1993, compuesto sobre todo por propietarios privados familiares de ese estado afectados por el desmantelamiento del sistema de precios de garantía; y de El Barzón, del mismo año. Estas organizaciones, y muchas otras en regiones y ramas productivas específicas, quedaron fuera del ámbito de control gubernamental ejercido a través del CAP y se opusieron a las políticas neoliberales.

Las movilizaciones de los productores opuestos al modelo neoliberal se iniciaron a partir de mediados de 1993 con el surgimiento de El Barzón, que se dio la tarea de defender a los productores con problemas de cartera vencida cuando los primeros síntomas de la crisis de rentabilidad motivada por las reformas salinistas se hicieron sentir. Una particularidad de El Barzón fue que organizó conjuntamente a los productores del sector social con los pequeños y medianos propietarios privados endeudados con la banca pública y privada. Además, concentró buena parte de su acción política en el Congreso de la Unión, con propuestas legislativas relacionadas con el tratamiento de la cartera vencida, así como en la Suprema Corte de Justicia, con demandas legales en contra de la privatización de la banca y de la capitalización de los intereses moratorios, sin dejar de llevar a cabo intensas movilizaciones callejeras. Durante el resto de la década, El Barzón se convirtió en el protagonista más importante de las luchas de los productores rurales (Carton de Grammont, 2001a).

En esos mismos años se crearon organizaciones de nuevo tipo que se encuentran a medio camino entre las organizaciones campesinas y las organizaciones no gubernamentales, dado que subsisten gracias a financiamientos externos provenientes de las fundaciones nacionales e internacionales, pero tienen también bases sociales conformadas por empresas campesinas: la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS), de 1992, que fomenta el ahorro y el crédito popular; la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras Campesinas (ANEC), de 1995, dedicada a la

comercialización de granos y oleaginosas; y la Unión Nacional de Organizaciones de Forestería Comunal (UNOFOC) de 1993 y la Red Mexicana de Organismos Campesinos Forestales (Red MOCAF) de 1994, ambas integradas por productores forestales. Las podemos conceptualizar como coordinadoras de empresas campesinas. Sus dirigentes provienen de los medios intelectuales de izquierda, son antiguos luchadores sociales o ex-funcionarios del sector rural.

Estas coordinadoras, junto con la CNOC y la entonces debilitada UNORCA, empezaron a partir de 1997 a desplegar una activa campaña mediática denunciando en diversos foros las políticas neoliberales y la precaria situación en la que habían caído los pequeños productores en el gobierno de Zedillo, e iniciaron la práctica de proponer cada año a la Cámara de Diputados un proyecto de presupuesto alternativo para el campo (AMUCSS et al., 1998; 1999). Durante el lapso comprendido entre octubre de 1999 y abril de 2003, aprovechando la discusión del presupuesto para el año 2000 y la cercanía de las elecciones presidenciales que se verificarían en el mes de julio, diversos grupos de productores activaron sus protestas con la apertura de un nuevo frente de lucha en la esfera parlamentaria, por medio del cabildeo y manifestaciones frente a la Cámara de Diputados y las dependencias gubernamentales, a las que presionaban para resolver sus demandas. Otra organización que se manifestó en forma importante fue la Unión Campesina Democrática (UCD), con su inusitada demanda de legalización de vehículos ilegalmente importados por migrantes campesinos. Este ciclo de lucha culminó con una movilización de considerable magnitud el 10 de abril, aniversario luctuoso de Emiliano Zapata, en el Distrito Federal y varias plazas al interior de la República donde El Barzón, la UCD, la Asociación Nacional de Ganaderos Lecheros y otros productores mercantiles de diversas ramas productivas afectados por la apertura comercial formaron otro frente, el Frente Nacional en Defensa del Campo Mexicano (FNDCM), de 2000. Vale la pena notar que estas movilizaciones no contaron con la participación del CAP (Mackinlay, 2004).

Esta nueva estrategia de cabildeo parlamentario se ubica en el contexto de la fase final de la transición democrática de los noventa, que revalorizó en forma importante el papel del poder legislativo y del poder judicial, menos dependientes del poder ejecutivo. Si bien durante los setenta y ochenta algunas reformas habían abierto la participación política a nuevos partidos y ampliado la libertad de expresión, el gobierno mantenía un control en última instancia sobre los procesos electorales, al otorgar a la Secretaría de Gobernación

(Ministerio del Interior) un papel importante en la organización y calificación de las elecciones. Al no modificarse el sistema de partido de Estado, las instituciones gubernamentales sostenían sin mayor disimulo su financiamiento al PRI, lo que generaba condiciones de absoluta iniquidad en las competencias electorales.

Una nueva reforma política en 1996 encauzó al país a la fase final de la transición democrática al pactarse la reestructuración del Instituto Federal Electoral (IFE) y su autonomía de la Secretaría de Gobernación, dejando en manos de un consejo de ciudadanos la organización y calificación de las elecciones y la distribución de los recursos públicos para financiar los aparatos políticos de los partidos y las campañas electorales (Salazar, 1999). Esta reforma creó un contexto favorable para que los dirigentes de las organizaciones se vincularan con los partidos. Ciertamente, la nueva estrategia se explica en función de la apertura de un nuevo espacio de negociación política sumamente útil para promover los intereses de las organizaciones, pero también porque se podía aprovechar los sustanciales recursos económicos provenientes del financiamiento público a los partidos políticos para defender los intereses de las organizaciones y proyectarse políticamente.

Después del descalabro electoral de 1988 sufrido por el partido oficial, que puso en duda la credibilidad de la victoria de Carlos Salinas de Gortari y la legitimidad de su gobierno, el sistema de partidos y la correlación de fuerzas políticas a nivel nacional empezaron a cambiar más aceleradamente. Por primera vez en la historia posrevolucionaria, el PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, consistente en dos terceras partes de la votación, que le permitía modificar la constitución sin recurrir a alianzas con otros partidos. Los politólogos hablan del tránsito de un sistema de partido hegemónico, casi único o de partido de Estado –como hemos preferido denominarlo– a un partido simplemente mayoritario. En las elecciones intermedias de 1991, donde únicamente se renovó el Congreso, el PRI recobró la mayoría calificada, lo cual le permitió impulsar con gran fuerza las reformas legislativas que apoyaron los cambios estructurales de la administración salinista<sup>23</sup>. En las elecciones de 1994, que llevaron a la presidencia

---

23 La elevada votación al PRI de ese año se explica en gran medida gracias al éxito inicial de la política estabilizadora de Salinas de Gortari, que detuvo la inflación galopante que el país había conocido durante la década del ochenta, y también al impacto del programa de combate a la pobreza, Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que le ayudó a recuperar la votación de los grupos populares urbanos (Cornelius, Craig y Fox, 1994; Mackinlay y De la Fuente, 1994).

a Ernesto Zedillo, este partido regresó nuevamente a su condición de mayoritario, mientras que en las elecciones intermedias de 1997 pasó a ser tan sólo el más numeroso del Congreso, dándose por primera vez la posibilidad de que partidos diferentes al PRI sumaran sus votos para obtener la mayoría (Salazar, 1999).

El desarrollo de un juego político-partidista cada vez más pluralista y con mayor peso efectivo abrió la posibilidad para que los diversos actores sociales pudieran entablar un nuevo tipo de relaciones con los partidos políticos, con el propósito de influir en el proceso de toma de decisión política en todos sus niveles, desde los municipios, los congresos estatales, hasta las cámaras federales de Diputados y Senadores. De ahí que varias de las organizaciones campesinas no afiliadas al PRI empezaran a transitar de un posicionamiento basado fundamentalmente en la esfera de la organización económica o la lucha social a otro que buscaba combinar esta lucha con el ejercicio de la política partidaria activa. Sus dirigentes empezaron a negociar puestos y espacios en los partidos y a participar en la lucha electoral, conteniendo en diversos puestos de elección popular a niveles municipal, estatal y federal. Esta tendencia se verificó sobre todo una vez terminado el salinismo, que fue un sexenio de fuerte represión política, incluyendo el asesinato de dirigentes y militantes sociales.

A partir del gobierno de Zedillo, las organizaciones campesinas no oficialistas empezaron a defender el principio de su autonomía, ya no sólo frente al Estado sino también frente a los partidos políticos, y el de la libertad individual de sus afiliados a adscribirse y votar por el partido de su preferencia. Partiendo de esta base, en las organizaciones de las vertientes independiente y autónoma se delinearon corrientes políticas afines a diferentes partidos. Es así como la mayoría de los cuadros campesinos dirigentes de la UNORCA, tradicionalmente más cercanos al PRI, se volcaron al PRD principalmente, aunque algunos optaron por el Partido del Trabajo (PT)<sup>24</sup>. Los de la CNPA se vincularon sobre todo con el PT, y otros con el PRD. El liderazgo de El Barzón, que al inicio tenía militantes en el centroderechista Partido Acción Nacional (PAN) y en el PRI, a raíz de su confrontación directa con el gobierno de Zedillo, se definió marcadamente por el PRD al igual que la UCD, vinculada desde su nacimiento con este partido (Carton de Grammont, 2001a; Mackinlay, 2004; Ramírez Cuevas,

---

24 El Partido del Trabajo (PT) fue inicialmente promovido desde la esfera gubernamental, pero poco a poco tomó un perfil de izquierda e independiente.

2003: 6-7). En la medida en que el PAN había colaborado y aplaudido las reformas salinistas, el PRD fue el partido que más se benefició de la adhesión de dirigentes campesinos durante este período sexenal<sup>25</sup>.

En el campo del oficialismo, si bien durante el sexenio salinista se verificaron algunas rupturas con el PRI a consecuencia de las reformas legislativas y de la aprobación del TLCAN –como el retiro del MN400P y de una fracción de la ALCANO cuyo dirigente se alió con el PRD–, durante el sexenio zedillista, a pesar de las políticas anti-campesinas, las organizaciones oficiales mantuvieron su filiación con el partido gubernamental. Sin embargo, el naciente juego democrático, a la larga, hizo mella en la famosa disciplina partidaria priista. Esto se pudo notar con la controvertida Ley de Desarrollo Rural (LDR) impulsada por diputados del PRI, del PRD y del PT, ampliamente consensuada entre las organizaciones de productores, que obligaba al gobierno a consultarlas para definir las políticas públicas hacia el campo. Aprobada en la Cámara de Diputados por una inusual coalición de diputados del PRD y del PAN, en abril de 2000, cuando este último todavía estaba en la oposición, fue bloqueada por el Senado dominado por el PRI durante el resto de esta administración.

En diciembre de 2000, sin que se hubiese cumplido siquiera un mes de la nueva administración encabezada por Vicente Fox –primer presidente surgido de la oposición postulado por el PAN–, una coalición todavía más inusitada del ahora opositor PRI y el PRD aprobó dicha ley en el Senado. Por primera vez en la historia moderna del país el presidente ejerció su derecho a vetar una iniciativa parlamentaria y negoció una nueva ley, llamada Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), menos incompatible con su política neoliberal, pero que incluyó medidas favorables a la participación de las organizaciones campesinas en la implementación de la política pública y en la planeación del desarrollo rural en el marco de la descentralización administrativa<sup>26</sup>. Este suceso

---

25 Además de las ya mencionadas organizaciones empezaron a participar en su vida política dirigentes de la CCC, CODUC y UNTA. En dirección contraria, la CIOAC, que había tenido gran cercanía con el PRD, se empezó a distanciar de este hacia fines de la década, acercándose a otras opciones políticas, como la asociación política nacional México Posible.

26 La LDRS modificó de manera integral el sistema de planeación implantado por la Ley de Distritos de Desarrollo Rural en 1998, así como los criterios de fomento al desarrollo establecidos en 1981 por la Ley de Fomento Agropecuario, transformando las bases, los criterios, los órganos y los procedimientos de planeación rural, con lo cual se registró un avance en la federalización de dicho proceso, abriendo espacios para la gestión local desde lo municipal.



inyectó algo de vida a las empresas campesinas del sector social que mostraron que todavía tenían cierta capacidad de propuesta alternativa.

#### EL MOVIMIENTO INDÍGENA Y EL SURGIMIENTO DEL EZLN DURANTE LOS AÑOS NOVENTA

La instalación a mediados de los ochenta de la comisión preparatoria de las celebraciones del Quinto Centenario del Encuentro de Dos Mundos, que se cumpliría en 1992, motivó la reunión de numerosos grupos, indígenas y no indígenas, que se dieron la tarea de reflexionar acerca del lugar que ocupaban los indios en los países de América Latina. También propulsó el proceso organizativo y la paulatina construcción de identidades indígenas basadas tanto en las tradiciones como en las condiciones de vida propias de los pueblos indígenas en las sociedades latinoamericanas actuales.

Salvo algunos ordenamientos agrarios, la Constitución mexicana y el aparato jurídico vigente no reconocían la existencia de los pueblos originarios y por tanto los desconocían como interlocutores del Estado. Es recién con el gobierno de Salinas de Gortari que se promueve, en 1994, una reforma al artículo 4 de la Constitución que en el papel reconoció a los pueblos indígenas como partes integrantes de la nación mexicana (Pérez Ruiz y Maya, 2000).

Acercándose el mes de octubre de 1992 se realizaron numerosos foros, movilizaciones, marchas, manifestaciones, y el planteamiento de nuevas demandas surgidas del proceso de lucha y reflexión. Las conmemoraciones se transformaron a menudo en protestas en contra del olvido del pasado, así como de la explotación y discriminación de los actuales pueblos indígenas. Sin embargo, una vez concluidas las jornadas del Quinto Centenario, y aunque la discusión sobre el futuro del movimiento prosiguió en los medios indígenas, la movilización social decayó hasta que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) hizo su aparición en Chiapas el 1° de enero de 1994, día de entrada en vigor del TLCAN.

Este movimiento social, que de inmediato se pronunció en contra del neoliberalismo y a favor del reconocimiento de los pueblos indios y la mejoría de sus condiciones económicas y sociales, nació como una guerrilla que pretendía derrocar al gobierno a través de la lucha armada. Pronto se transformó en lo que podríamos llamar un movimiento social armado porque, en el contexto de la ley de amnistía que se aprobó para pacificar el estado de Chiapas, sus bases sociales empezaron a organizarse socialmente, pero su fracción militar conservó su organiza-

ción clandestina. En 1996 el EZLN y una representación del gobierno de Zedillo firmaron los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, que preveían otorgar la autonomía a los pueblos indígenas, que es hacia donde se derivó el principal planteamiento programático de los insurrectos. Sin embargo, estos acuerdos nunca fueron ratificados por el gobierno mexicano a pesar de que una comisión parlamentaria compuesta por diputados de diversos partidos, la Comisión para la Concordia y la Pacificación (COCOPA), los plasmó en la Ley de Cultura y Derechos Indígenas, que no llegó a ser presentada a la Cámara de Diputados.

En un principio el EZLN se mostró dispuesto a participar en la arena electoral como una actividad complementaria a su lucha, por lo que decidió apoyar al candidato del PRD a la gubernatura del estado en 1994. Sin embargo, desde el año siguiente se definió en contra del sistema electoral partidario y decidió no participar en las elecciones que se celebraron en los territorios que controlaba y en las regiones donde tenía influencia política (Viqueira y Sonnleitner, 2000). Su propuesta alternativa pasó a sustentarse en la construcción de instancias de autogobierno (municipios, organizaciones, sindicatos, etc.) autónomas del poder político y autogestivas, regidas por diversas formas de democracia directa. Esto no sólo a nivel programático, sino en los hechos: en reacción a la corrupción de muchas autoridades municipales, los zapatistas empezaron a formar durante el sexenio de Zedillo municipios autónomos de facto (no reconocidos institucionalmente) en varias de sus zonas de influencia, lo cual propició que en otras partes del país también se formaran este tipo de autoridades duales, electas en forma directa por determinados grupos de la población que se ostentan como los verdaderos representantes populares<sup>27</sup>.

El EZLN revitalizó al movimiento indígena nacional. Las numerosas reuniones que se organizaron para discutir las bases programáticas del nuevo movimiento indígena, sus estrategias de lucha, las formas de solidaridad para defender a los zapatistas chiapanecos frente a la ofensiva del gobierno después de roto el pacto de San Andrés, sentaron las bases del nuevo movimiento autonomista indígena. Aunque en un inicio los diversos grupos e individuos interesados comenzaron

---

27 En palabras de uno de los defensores más conocidos del proyecto neozapatista, se trata de la búsqueda de un “autogobierno de la sociedad civil ‘empoderada’ con una democracia participativa, que sabe hacerse representar y sabe controlar a sus representantes [...] con el objetivo de avanzar hacia la construcción y organización de redes de pueblos autónomos y de otras fuerzas en lucha por un mundo donde tienda a prevalecer la democracia, la justicia y la libertad” (González Casanova, 2003: 3).

a trabajar juntos, el proceso organizativo dio lugar a dos vertientes principales: la Asamblea Nacional Plural por la Autonomía (ANIPA), de 1995, y el Congreso Nacional Indígena (CNI), de 1996, donde la discrepancia fundamental giró en torno al tipo de autonomía que se buscaba<sup>28</sup>. En términos organizativos la ANIPA asume una modalidad más centralizada, mientras que el CNI rehuye este tipo de organización y se plantea sólo como un espacio de discusión y coordinación de las luchas de los pueblos indios, al estilo de la CNPA y de la UNORCA de los ochenta. Es decir, un frente o una red “alejada de una organización política o social jerarquizada” (López Bárcenas, 2004: 45).

La postura que reivindica la democracia directa a nivel local y regional no sólo ha gozado de la aprobación de las organizaciones indígenas cercanas a la problemática del EZLN, como el CNI. También ha tenido un fuerte impacto entre organizaciones rurales, populares, estudiantiles y diversos grupos sociales urbanos, sin olvidar su resonancia a nivel internacional. Organizaciones campesinas regionales que siempre vieron con desconfianza la participación político-partidaria-electoral encontraron con la consolidación del EZLN un fundamento político-ideológico que les permitió legitimar su desempeño al margen del sistema electoral. Por otro lado, no todas las organizaciones indígenas concuerdan con estas ideas, y muchas de ellas siguieron participando en los procesos electorales en sus distintos niveles (Viqueira y Sonnleitner, 2000) y también, en ocasiones, en la administración pública. Tal es el caso, por supuesto, de organizaciones indígenas cercanas a o formadas por el partido gubernamental que durante el gobierno de Zedillo sirvieron de dique de contención al zapatismo, pero también de organizaciones que participan en los niveles locales y de la propia ANIPA que, con base en un proyecto de autonomía más aceptable para el gobierno que el del CNI y el EZLN, se distanciaron de estas fuerzas políticas y participaron en la administración del presidente Fox.

## LAS ORGANIZACIONES SOCIALES CAMPESINAS E INDÍGENAS Y LA DEMOCRACIA A PARTIR DEL AÑO 2000

La derrota del PRI en las elecciones presidenciales de 2000 y el ascenso al poder del panista Vicente Fox marcan el inicio de un nuevo período en la historia política de México, no sólo porque se inaugura la

---

28 La ANIPA reivindica solamente la autonomía regional, mientras que el CNI plantea, además de esta forma, las autonomías comunales y municipales. Para mayor detalle sobre estas propuestas, ver López Bárcenas (2004).

alternancia en el poder ejecutivo después de más de setenta años de sistema de partido de Estado sino, y principalmente, porque el nuevo contexto parlamentario pluripartidista repercute en una clara disminución del otrora cuasi-absoluto poder presidencial. Sin dejar de ser un régimen presidencialista, estamos desde entonces en presencia de un presidencialismo acotado, donde el presidente pierde poder y toda una serie de atribuciones no escritas de las que gozaba anteriormente (Merino, 2003). Esto se debe a que el electorado mexicano optó por definir, en las mismas elecciones, una suerte de empate entre tres grandes fuerzas políticas en el poder legislativo (PAN, PRI y PRD) que impide que alguna de ellas se imponga sin aliarse con otra. Esta situación fue ratificada en las elecciones intermedias de 2003 para renovar parte de la Cámara de Diputados.

La acotación del poder de la presidencia de la República se reflejó en forma inmediata en el ya mencionado vaivén de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de principios del sexenio, y posteriormente, con repercusiones mucho más importantes, en las dificultades que Vicente Fox va a experimentar durante su mandato para legislar en torno a las reformas estructurales que su administración considera necesarias, como la reforma fiscal basada en la aplicación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a las medicinas y los alimentos, la privatización de la energía eléctrica, la reforma laboral y otras, ninguna de ellas aprobada a mediados de su mandato. El presidente Fox tampoco solucionó diversos temas políticos que se le presentaron, siendo uno de los más candentes el problema indígena planteado por el EZLN en Chiapas, que había prometido resolver apenas llegara al poder.

Aprovechando el nuevo contexto democrático la comandancia del EZLN tomó la iniciativa y organizó una marcha a la Ciudad de México para obligar al gobierno y al Congreso a definirse a cerca de una ley de autonomía que respondiese realmente a sus reivindicaciones. La marcha se llevó a cabo durante el mes de marzo de 2001 para exigir el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar de 1996. En una caravana de autobuses, cumpliendo numerosas etapas que fueron objeto de importantes movilizaciones populares, manifestaciones de simpatía con la causa zapatista y reuniones con cuantiosas organizaciones campesinas, indígenas y populares-urbanas, el foco de atención del país se centró en la problemática indígena. Uno de los puntos culminantes de la marcha de la dignidad indígena fue la realización del tercer congreso del CNI en Nurío, Michoacán, con la participación de cerca de 3.400 delegados en representación de 41 de las 56 etnias del país (EZLN, 2001).

Una vez que la caravana llegó a la Ciudad de México, el Congreso de la Unión no tuvo más alternativa que recibir a la cúpula del EZLN para escuchar sus demandas. Poco después de los históricos discursos de los líderes indígenas encapuchados en sesión plenaria y conjunta de los diputados y senadores, el contingente zapatista regresó a Chiapas. La mayoría de los diputados votó a favor de la ley COCOPA, pero esta fue transformada significativamente en la Cámara de Senadores, bajo iniciativa del PAN y con el apoyo del PRI y el PRD. La ley aprobada, si bien reconoce algunas de las demandas indígenas, restringe considerablemente las atribuciones del estatuto autónomo. Fue rechazada por el EZLN, el CNI, el propio comité ejecutivo nacional del PRD y la izquierda en general –incluyendo poco después a la fracción senatorial del PRD, que pidió disculpas públicas al EZLN por el error cometido–, dejando nuevamente en una situación de impasse a la cuestión zapatista.

En cuanto al movimiento campesino, unos meses después, basándose en las promesas de campaña que había hecho Fox de barrer con el caduco corporativismo priista, el nuevo secretario de Agricultura retiró el apoyo financiero que se brindaba al CAP, con lo cual pretendía alejar todavía más a las organizaciones campesinas de la negociación con el Estado. El gobierno panista ratificó como sus principales interlocutores a las grandes corporaciones internacionales, a determinados sectores de los productores más dinámicos y a organizaciones de clara definición agroempresarial, como la Fundación Mexicana de Desarrollo Rural (FMDR), el Consejo Nacional Agropecuario (CNA) y otros organismos regionales, desplazando también a un lugar de menor importancia a las organizaciones representativas de los empresarios familiares y a otras organizaciones empresariales predominantemente volcadas al mercado interno. En el caso de las organizaciones campesinas, ya no se trataba de restarles importancia y de relegarlas a un segundo plano, como en el sexenio anterior, sino de romper con ellas por considerarlas contraproducentes para la buena administración y aplicación de las políticas públicas.

Esta nueva política terminó por llevar al CAP, cuyas organizaciones priistas estaban ahora en la oposición, a recurrir, por primera vez desde su creación, a la movilización callejera. En agosto de 2001 convocó a sus bases a protestar en contra de la política gubernamental, empecinada en proseguir la política zedillista de aceptar importaciones fuera de cupo en el momento en que los productores nacionales sacaban su producción al mercado. Frente a ello, la Secretaría de

Agricultura accedió a restablecer parte del financiamiento que había intentado retirarle para sostener sus aparatos burocráticos y algunos proyectos productivos. Es decir, optó por proseguir la misma política que el PRI: apaciguar a las organizaciones otorgándoles recursos financieros para su uso discrecional, pero sin modificar en nada su política económica. También aceptó formalmente al CAP como interlocutor válido para representar a los productores. Así, la Secretaría de Agricultura no pudo prescindir de las fuerzas sociales en presencia, con lo que unificó criterios con el menos arrojado Secretario del Trabajo, que nunca se deshizo de su alianza con las antiguas cúpulas corporativas obreras (Hernández Navarro, 2001: 19).

Pero reconsiderar la relación con el CAP no frenó la intensa movilización social que se venía gestando por fuera de este organismo desde el año 2000 y que se había materializado en aisladas pero cada vez más frecuentes tomas de oficinas gubernamentales, cierres de caminos y carreteras, y mitines frente a las aduanas en las zonas fronterizas del norte. Para ese entonces, la nueva generación de organizaciones que no formaban parte del CAP tenía mayor representatividad y capacidad de convocatoria que varias de las que integraban el organismo cupular. La cerrazón gubernamental en aceptar los reclamos de los productores rurales afectados por la apertura comercial, la crisis económica de grupos de pequeños, medianos y grandes agricultores coincidiendo con una nueva caída del precio del café, y las perspectivas de la total apertura comercial para la mayoría de los productos agropecuarios prevista en el TLCAN para el 1º de enero de 2003, se enlazaron para desembocar en la creación de un nuevo frente de organizaciones, el más importante desde las luchas por la independencia y autonomía de los setenta y ochenta.

El 2 de noviembre de 2002, doce organizaciones –AMUCSS, ANEC, CIOAC, CEPACO, CODUC, CNOC, CNPA, FDC, FNDCM, Red MOCAF, UNOFOC y UNORCA– publicaron un manifiesto en la prensa con el encabezado de “¡El campo no aguanta más!” que tuvo una importante resonancia<sup>29</sup>. Un mes después, el 2 de diciembre, estas

---

29 Sus principales demandas fueron: una moratoria al apartado agropecuario del TLCAN para iniciar un proceso de renegociación del mismo; la asignación presupuestal de 1,5% con respecto al PIB para el desarrollo productivo y 1,5% para el desarrollo social y ambiental del sector rural en 2003; una política de inocuidad y calidad agroalimentaria para regular la importación y distribución de alimentos dañinos, transgénicos, contaminados y de desecho; la aprobación de programas de corto y mediano plazo para reactivar la producción agrícola junto con una reforma financiera rural; y el reconocimiento a los derechos y cultura de los pueblos indios (desplegado en la prensa nacional, 2 de noviembre de 2002).

organizaciones anunciaron un plan de movilizaciones al que se adhirieron El Barzón y la UNTA, cuyo éxito motivó la convocatoria a una marcha campesina el 31 de enero de 2003 en la Ciudad de México. La CNC intentó por su lado una negociación bilateral con el gobierno, presentándose como ejemplo de moderación y sensatez para recomponer su papel de aliada con el Estado, pero frente a la imposibilidad de parar la movilización se incorporó a último minuto junto con el CAP (Bartra, 2003: 16-17). Como resultado inmediato de la marcha, se obtuvo por parte de la Cámara de Diputados un aumento considerable del presupuesto asignado al sector rural. Es importante notar que este movimiento –que poco después pasaría a denominarse el Movimiento El Campo No Aguanta Más (MECNAM)– no obtuvo el apoyo del EZLN ni del CNI, a pesar de haberlo solicitado y de haber incorporado, en un inicio, las reivindicaciones del movimiento indígena dentro de sus peticiones.

Las intensas movilizaciones tanto en la capital como en las principales ciudades del interior, y la difusión en la prensa nacional de noticias, reportajes y entrevistas, realzaron momentáneamente la imagen de la sociedad rural frente a la sociedad urbana, que poca información tenía de la problemática campesina, de manera similar a como había sucedido con el EZLN respecto de la cuestión indígena. El gobierno se vio obligado a escuchar las reivindicaciones provenientes del campo. Para disminuir la presión, durante el mes de febrero la Secretaría de Agricultura organizó las mesas de “Diálogo por una política de Estado y un Acuerdo Nacional para el campo”<sup>30</sup>.

El proceso culminó el 28 de abril con la firma del Acuerdo Nacional para el Campo (ANC). Entre otras cuestiones se pactó, en un texto por lo demás confuso e impreciso, la realización de una “evaluación integral de los impactos” que ha tenido y tendrá el TLCAN, con el objeto de justificar una posible implementación de mecanismos de defensa para prevenir la competencia desleal (*dumping*) y una eventual revisión del capítulo agropecuario del tratado; la promulgación de una Ley Federal de Planeación Agropecuaria que, con base en una “planeación, programación y presupuestación multianual”, reconozca el “principio de la paridad urbano-rural”, promueva la “soberanía y seguridad alimentaria” y el “derecho a la alimentación”, y establezca “un sistema de ingresos objetivo para

---

30 En estas mesas se presentaron más de dos mil ponencias de organizaciones rurales de diversa índole, funcionarios públicos, académicos e individuos interesados.

los productos considerados como básicos y estratégicos por la LDRS” y un sistema de “inversiones estructurales, productivas y sociales para regiones atrasadas”; una reforma estructural de las instituciones y programas públicos relacionados con el sector rural; modificar las reglas de operación de los programas gubernamentales para hacerlos más accesibles a los campesinos y así revertir la tendencia a que estos se centren en los grupos empresariales más privilegiados; y aumentar el presupuesto destinado al sector (SAGARPA, 2003).

Aunque todas las organizaciones destacaron las limitaciones de lo pactado, algunas de ellas firmaron el acuerdo con el gobierno y otras no. Partiendo de la consideración de que se había alcanzado lo máximo que se podía lograr, por parte del MECNAM firmaron CNPA, CIOAC, CNOC, Red MOCAF, ANEC, AMUCSS, CEPSCO y CODUC, y también las tres organizaciones que se sumaron al movimiento: El Barzón, la CNC y el CAP. No lo signaron organizaciones que participaron muy activamente, como UNORCA, FDC y UNOFOC. Todas acordaron que la postura frente a la firma no debía afectar la unidad del movimiento (Cuadernos Agrarios, 2003). Sin embargo, la unidad del frente se vio afectada apenas seis meses después, ya que en octubre la CNC y el CAP aceptaron que se disolviera la Comisión de Seguimiento del ANC, donde tenían más representación las organizaciones rurales, para transferirse la supervisión al Consejo Nacional para el Desarrollo Rural Sustentable, derivado de la LDRS, donde el poder de decisión de la Secretaría de Agricultura es mayor.

A diferencia de otros países donde los agricultores realizaron movimientos de protesta antes de la firma de los acuerdos comerciales encaminados a liberalizar el comercio, en México el sistema corporativo vinculado al partido de Estado fue capaz de frenarlos durante casi una década. Hubo que esperar nueve años, la ruina de segmentos importantes de productores y la profundización de la transición democrática para que ello sucediera.

Es necesario detenerse en el nuevo papel de las organizaciones priistas. La derrota del partido de Estado en las elecciones presidenciales del año 2000 generó importantes readecuaciones en todos los niveles de la estructura partidaria, principalmente debido a la ausencia del gran árbitro y elector que era el presidente de la República, que determinó luchas intestinas por el control de las organizaciones de base, alineamientos divergentes en torno a las figuras políticas que empezaron a disputarse el poder al interior del partido, y también algunas escisio-



nes<sup>31</sup>. Asimismo hay que considerar el cambio de trincheras que estas conocieron al pasar a la oposición, espacio en el que nunca antes se habían desempeñado. Si bien después del año 2000 hubo notables desprendimientos de su membresía campesina tanto hacia el PRD como hacia el PAN y otros pequeños partidos, esto no significó un fuerte debilitamiento del PRI. Las organizaciones priistas lograron sobreponerse a la pérdida del poder político a nivel nacional –aunque conservaron su fuerza en muchos estados– debido tanto a su arraigo popular como al desencanto que pronto generó la nueva administración panista por no concretar el pregonado cambio<sup>32</sup>.

La CNC empezó a romper sus antiguas reglas al permitir, por primera vez en su historia, la reelección de su dirigente nacional, cuyo mandato solamente duraba tres años. Hubo que modificar los estatutos, lo que le costó la salida de un pequeño grupo de militantes. En su nueva declaración de principios y estatutos, modificados en 2001, ratifica su pertenencia al PRI aunque declara ser autónoma “en todo lo que tiene que ver con los intereses específicos del campesinado” (CNC, 2001: 13). Empezó a criticar la política gubernamental y el TLCAN, que había apoyado incondicionalmente durante los gobiernos de Salinas de Gortari y de Zedillo. En su relación con el nuevo gobierno, la CNC empezó a jugar en forma independiente cuando le convenía, y cuando no, como parte del CAP.

Al no haber transcurrido ni siquiera el primer año del ANC, es difícil hacer aquí una evaluación precisa de sus resultados. No hay signos de que se haya avanzado en la evaluación de los impactos del TLCAN ni en la formulación de la ley de planeación, además de que los fondos comprometidos distan de alcanzar las metas establecidas. Las organizaciones entraron en una desgastante lucha para que el gobierno entregue el dinero comprometido en el acuerdo. Si bien está claro que el gobierno pretende frenar cualquiera de los cambios de tipo estructural a los que apunta el ANC, ante la inconformidad de

---

31 En los estados donde el PRI conservó el poder, que son 17 de 32, los gobernadores priistas pasaron a desempeñar la función que antes cumplía el presidente. Aunque ya no es posible en ningún lado hacer un uso tan discrecional de los fondos públicos a favor de un partido como sucedía antes, en estos estados se preservaron aún más las antiguas estructuras, prácticas corporativas y el “control político” de los campesinos.

32 La campaña presidencial de Vicente Fox se basó en la promesa de realizar importantes cambios con relación a la corrupción, clientelismo, manipulación política, ineficiencia institucional, centralismo y demás vicios imputados al régimen del PRI, además de prometer un importante crecimiento económico.

las organizaciones el gobierno argumenta que no es posible aplicar el presupuesto mientras no existan reglas claras de operación para garantizar su correcta aplicación y no seguir con las viejas prácticas patrimonialistas del uso discrecional de los fondos públicos por parte de los dirigentes de las organizaciones sociales. Es de reconocer que las organizaciones no han respondido a cabalidad a esta exigencia de rendición de cuentas indispensable en todo sistema democrático, y eje de la lucha en contra de la corrupción y de las relaciones clientelares. Adicionalmente, los nuevos espacios de participación que se están abriendo con el ANC y la LDRS posibilitan negociaciones locales desaprovechadas por las organizaciones que no están acostumbradas a ellas.

A raíz de la conformación del MECNAM, la UNORCA se retiró del CAP y se registraron diversas escisiones en varias organizaciones. Pero pronto se generaron nuevas divisiones en el movimiento, producto de concepciones e intereses divergentes que se empezaron a manifestar. Las pugnas entre las agrupaciones que participaron en el ANC se reflejaron en la conformación de dos bloques principales, uno formado por el CAP, bajo el liderazgo de la CNC, y el otro por el MECNAM. Algunas de las organizaciones, particularmente las de la corriente autónoma que participan en ambos bloques, a veces presentan posiciones contradictorias en cada uno de ellos. A pesar de ciertas divisiones en su seno, el grueso del MECNAM pugna por el cumplimiento de los acuerdos que tienden a modificar en forma importante la política agrícola y el modelo de desarrollo, mientras que el bloque CAP-CNC parece conformarse con la solución de determinadas demandas particulares y el aumento de ciertos apoyos y subsidios a cambio de recobrar su papel interlocutor como representante de los pequeños productores. El gobierno apuesta al reforzamiento de este último bloque. Las divisiones se explican en gran medida por la pugna que se ha desatado por captar los subsidios y recursos de fomento. Esto se traduce en disputas entre las organizaciones nacionales y, al interior de las mismas, por el control de los afiliados, que siguen siendo a menudo tratados por sus dirigentes como meras clientelas y no como verdaderos representados.

Otra posible limitación de las organizaciones campesinas es que tienden a pensar su acción social en términos de un sujeto social indígena o campesino tradicional y se adaptan con dificultad a los cambios de la economía y la sociedad. Si bien es legítimo que luchen por recomponer el tejido social-comunitario fuertemente dañado por las

políticas neoliberales, también es cierto que no han asimilado del todo los cambios vividos por las unidades de producción que son, más que nunca, unidades familiares plurifuncionales en donde el trabajo asalariado migrante representa una actividad fundamental. El reto al que se enfrentan es asumir posiciones más dinámicas con respecto a la asalarización de segmentos cada vez más amplios de la población campesina<sup>33</sup>.

## CONCLUSIONES

Durante la década de los noventa el Estado dejó de ser el centro rector de la economía rural. La estructura económica se transformó profundamente, mientras que los cambios derivados de la transición democrática tuvieron efectos directos sobre la relación de las organizaciones sociales con el gobierno y los partidos políticos. Además, las facultades del ejecutivo para negociar las demandas sociales se redujeron considerablemente. Algunas de dichas facultades tienen que ver con la globalización que se refleja en el nuevo dominio de las transnacionales y en diversos compromisos políticos internacionales asumidos; otras con la reforma institucional, en particular con la descentralización del presupuesto y de la toma de decisión hacia los gobiernos estatales; y otras con la transición democrática que revaloriza el poder legislativo y judicial.

Existe ahora una mejor distribución de las responsabilidades entre los tres poderes del Estado y los diferentes niveles del gobierno (federal, estatal y municipal). El paso del corporativismo estatal priista a la democracia electoral trajo consigo nuevos arreglos institucionales, varios de ellos todavía en construcción, que los actores sociales aun no asimilan del todo.

Como efecto de la globalización asistimos, en el campo mexicano al igual que en los demás sectores de la economía o en cualquier otro país, a una novedosa diversificación social y a la pérdida de centralidad de los grandes actores sociales tradicionales. Este proceso se observa en el reflujo del movimiento campesino después

---

33 Como son los altos intereses que se cobran por el envío de remesas, el combate al tráfico de migrantes indocumentados en las fronteras norte y sur, las deplorables condiciones de contratación, trabajo y salario en los campos agrícolas del país y en EE.UU. con particular énfasis en la problemática del trabajo femenino e infantil, y pugnar por la aplicación de la ley del seguro social de 1997 que extiende el régimen de seguridad social (servicios médicos, seguros por vejez, cesantía, muerte y jubilación) a los asalariados agrícolas pero que a la fecha no se aplica.

de concluidas las reformas constitucionales de 1992, sobre todo de las organizaciones oficialistas y autónomas que habían mantenido una estrecha relación con el gobierno pero que fracasaron en su alianza con el mismo para promover los intereses de los pequeños productores. Algo similar sucedió con el movimiento obrero en sus vertientes oficialista e independiente, que ha perdido en los últimos veinte años capacidad de negociación de sus demandas. También el movimiento urbano popular, fortalecido después de los sismos que destruyeron la ciudad de México en 1985, perdió vitalidad en el transcurso de los noventa, a tal grado que dejó de ser un movimiento unificado para estar integrado por grupos aislados, algunos sumamente radicales, pero sin la capacidad de ofrecer una alternativa al modelo neoliberal implantado.

Considerando el fraccionamiento y debilitamiento de las organizaciones sociales representativas de los campesinos y de los empresarios familiares predominantemente volcados al mercado interno, la nueva administración intentó removerlas del panorama político. Sin embargo, ante la reacción que se generó con el surgimiento del MECNAM, tuvo que aceptar que, para mantener la gobernabilidad del país, tenía que restablecer ciertos canales de negociación con ellas y satisfacer al menos en cierta medida las demandas sociales expresadas. Las luchas del EZLN a mediados de los noventa y del MECNAM a principios de 2000 han representado un llamado de atención al gobierno. Ciertamente es que no han logrado revertir el proceso neoliberal, tan sólo moderar algunos de sus impactos más negativos, pero por lo menos han logrado regresar a la agenda nacional las problemáticas de los indígenas y de los pequeños productores rurales.

En cuanto a la nueva relación entre las organizaciones sociales con la esfera política que había comenzado a delinearse durante los años noventa, la transición democrática tuvo el doble efecto de consolidar tanto la tendencia de vincular las organizaciones con los partidos políticos como la vertiente del ejercicio de la democracia directa desde las organizaciones locales. Retomando la idea de la matriz de constitución de la sociedad planteada en la introducción, aunque a veces es difícil hacer clasificaciones exactas, es posible ubicar a las organizaciones vistas en las tres matrices propuestas. La matriz política –que solamente contempla la posibilidad de lograr la transformación social a través de los partidos políticos, particularmente aquellos que monopolizan el poder– debe reservarse solamente a las organizaciones afiliadas al PRI: CNC, CAM, CCI, UGOCM, ALCANO

y CONSUCC. Entre las organizaciones de matriz social y política –para las cuales la construcción de la democracia se hace tanto desde abajo (desde las organizaciones sociales) como desde arriba (desde los partidos políticos)– tenemos a aquellas cuyos dirigentes son cercanos sobre todo al PRD y al PT pero también a otras opciones políticas nuevas e incluso al PAN: UNORCA, El Barzón, CNPA, CIOAC, UCD, CCC, UGOCEP, CODUC, UNTA, ANEC, ANIPA, Red MOCAF. También hay que contemplar otras agrupaciones que, sin estar sus dirigentes identificados con determinados partidos, optaron por luchar dentro del sistema parlamentario para promover sus proyectos sociales (CNOC). En las organizaciones de matriz social –que están en contra del sistema democrático electoral por considerar que reproduce las estructuras de dominación existentes y que invoca la construcción de la democracia social únicamente desde abajo– ubicamos al EZLN, el CNI y numerosas organizaciones regionales.

Respecto del corporativismo, este mantiene un fuerte anclaje en la sociedad. Aun así las organizaciones de matriz política que habían prosperado en el sistema de partido de Estado tendrán que transitar hacia la forma de matriz social y política para adaptarse a la nueva situación de competencia pluripartidista. Las organizaciones de matriz social y política se encuentran ante serios dilemas: el patrimonialismo, el clientelismo, la corrupción y el oportunismo político-electoral por la posibilidad de captar parte del financiamiento público, desvirtuando las luchas de las bases, en favor de los intereses personales de los dirigentes o particulares de los partidos. La prensa nacional así como diferentes autores han llamado la atención sobre la generalización de prácticas corporativas de viejo cuño en todos los partidos políticos (Olvera, 2003: 52). Por su lado, las organizaciones de matriz social encuentran en el oportunismo político y la corrupción de los partidos fuertes razones para fortalecer su posición anti-partidaria, aunque no parecen valorar que su existencia misma es también factible porque existe la democracia electoral. Su principal escollo es caer en posiciones comunitaristas y aislacionistas que excluyen de la vida social y política local a la población que no comparte sus puntos de vista.

A lo largo de los diez últimos años no sólo se han evidenciado diferencias, sino que también se ha abierto una importante brecha entre las organizaciones de la matriz social y política y aquellas afines a la matriz social. La diferencia ideológica entre ambas, que se plasma en posiciones programáticas encontradas, no parece ser una simple

desavenencia entre organizaciones hermanas sino una ruptura política propia de la llamada democracia neoliberal que puede crear nuevos campos políticos difícilmente reconciliables.

## BIBLIOGRAFÍA

- AMUCSS (Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social), ANEC (Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo), CNOC (Coordinación Nacional de Organizaciones Cafetaleras), Red MOCAF (Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales) y UNORCA (Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas) 1998 “Por un presupuesto que valore justa e integralmente al campo: priorizar soberanía alimentaria y desarrollo de la agricultura campesina sustentable”, mimeo.
- AMUCSS, ANEC, CNOC y Red MOCAF 1999 “20 demandas para un presupuesto 2000”, mimeo.
- Bartra, Armando 1985 *Los herederos de Zapata* (México: Era).
- Bartra, Armando 1991 “Pros, contras y asegunes de la ‘apropiación del proceso productivo’” en Bartra, Armando et al. *Los nuevos sujetos del Desarrollo Rural* (México: ADN Editores) Cuadernos de Desarrollo de Base N° 2.
- Bartra, Armando 2003 “Decálogo para salvar a México salvando al campo” en *Cuadernos Agrarios* (México).
- Boudon, Raymond et Bourricaud, François 2000 *Dictionnaire critique de la sociologie* (Paris: Presses Universitaires de France).
- Carton de Grammont, Hubert 1990 *Los empresarios agrícolas y el Estado* (México: IIS-UNAM).
- Carton de Grammont, Hubert 1995a “Nuevos actores y formas de representación social” en Prud’Homme, Jean François (coord.) *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano* (México: ILET/Plaza y Valdés).
- Carton de Grammont, Hubert 1995b “Neocorporativismo o descorporativización, dilema del Consejo Nacional Agropecuario” en Carton de Grammont, Hubert (coord.) *Globalización, deterioro ambiental y reorganización social en el campo* (México: Juan Pablos/IIS-UNAM).
- Carton de Grammont, Hubert 2001a *El Barzón: clase media, ciudadanía y democracia* (México: IIS-UNAM/Plaza y Valdés).
- Carton de Grammont, Hubert 2001b “El campo mexicano a finales del siglo XX” en *Revista Mexicana de Sociología* (México: IIS-UNAM).
- CEPAL 1982 *Economía campesina y agricultura empresarial. Tipología de productores del agro mexicano* (México: Siglo XXI).

- Chapela, Gonzalo 1998 "La organización campesina forestal en el cambio liberal mexicano 1980-1992". Tesis Doctoral en Antropología, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Investigaciones Antropológicas, UNAM, México.
- CNA-Consejo Nacional Agropecuario 1999 *Estadísticas Básicas del Sector Agropecuario, 1985-1998* (México: CNA).
- CNC-Confederación Nacional Campesina 2001 *Documentos Básicos* (México) documento interno.
- Concheiro, Luciano y Diego Quintana, Roberto (coords.) 2001 *Una perspectiva campesina del mercado de tierras ejidales. Siete estudios de caso* (México: Juan Pablos/UAM, Unidad Xochimilco).
- Concheiro, Luciano y Tarrío, María 1998 *Privatización en el medio rural* (México: UAM, Unidad Xochimilco).
- Cornelius, Wayne; Craig, Ann and Fox, Jonathan 1994 *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy* (San Diego: Center for US-Mexican Studies, Universidad de California).
- Cuadernos Agrarios 2003 *¡El campo no aguanta más!* (México) número especial.
- De Janvry, Alain; Gordillo, Gustavo and Sadoulet, Elizabeth 1997 *Mexico's Second Agrarian Reform* (San Diego: Center for US-Mexican Studies, Universidad de California).
- De la Fuente, Juan y Mackinlay, Horacio 1994 "El movimiento campesino y las políticas de concertación y desincorporación de las empresas paraestatales: 1989-1994" en Bassols, Mario (coord.) *Campo y Ciudad en una era de transición* (México: Departamento de Sociología, UAM-Iztapalapa).
- Encinas, Alejandro; De la Fuente, Juan; Mackinlay, Horacio y Chapela, Gonzalo 1995 "Movimiento campesino y modernización neoliberal" en Encinas, Alejandro 1995 *El campo mexicano en el umbral del siglo XXI* (México: Espasa Calpe).
- EZLN 2001 *La marcha del color de la tierra. Comunicados, cartas y mensajes del EZLN* (México: Causa Ciudadana-RIZOMA).
- Flores Lúa, Graciela; Paré, Luisa y Sarmiento, Sergio 1988 *Las voces del campo, movimiento campesino y política agraria 1976-1984* (México: IIS-UNAM).
- Fox, Jonathan y Gordillo, Gustavo 1991 "Entre el Estado y el mercado: perspectivas para un desarrollo autónomo en el campo mexicano" en *Los nuevos sujetos del desarrollo rural* (México).
- Fritscher, Magda 2004 "Libre comercio e integración en Norteamérica: el caso de la agricultura" en *Revista Mexicana de Sociología* (México) Vol. 63, N° 4.
- Garretón, Manuel Antonio 1995 *Hacia una nueva era política* (México: Fondo de Cultura Económica).

- Garretón, Manuel Antonio 2001 *Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Garrido, Luis Javier 1984 *El partido de la revolución institucionalizada* (México: Siglo XXI).
- González Casanova, Pablo 2003 “Los caracoles zapatistas. Redes de resistencia y autonomía (Ensayo de interpretación)” en *La Jornada* (México) 26 de septiembre, Sección Perfil.
- González, Humberto 1994 “Política liberal y corporativismo: las asociaciones de empresarios agrícolas” en Ochoa, Enrique y Loret, David E. (eds.) *Estado y agricultura en México: antecedentes e implicaciones de las reformas salinistas* (México: UAM-Azcapotzalco).
- Harvey, Neil 2000 *La rebelión de Chiapas: la lucha por la tierra y la democracia* (México: ERA).
- Hernández Navarro, Luis 1994 “De Zapata a Zapata: un sexenio de reformas estatales en el agro” en *Cuadernos Agrarios* (México).
- Hernández Navarro, Luis 2001 “Usabiaga se baja del ring” en *La Jornada* (México) 21 de agosto.
- Holloway, John 2002 *Cambiar el mundo sin tomar el poder. El significado de la revolución hoy* (Buenos Aires: Universidad Autónoma de Puebla/Revista Herramienta).
- Lasala, Narayani 2001 “La negociación de maíz en el TLCAN” (Washington DC). Ponencia presentada en el XXIII Congreso de la Latin American Studies Association (LASA) 6 al 8 de septiembre.
- Linz, Juan 1970 “Totalitarian and authoritarian regimes” in *Handbook of political science* (Boulder, Colorado: F. Greenstein and N. Polby).
- López Bárcenas, Francisco 2004 “Yosotatu: la lucha por la tierra y la autonomía”. Tesis de Maestría en Desarrollo Rural, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco.
- Mackinlay, Horacio 1991 “La política de reparto agrario en México (1917-1990) y las reformas al artículo 27 constitucional” en Massolo, Alejandra et al. *Procesos rurales y urbanos en el México actual* (México: UAM-Iztapalapa).
- Mackinlay, Horacio 1996 “La CNC y el Nuevo Movimiento Campesino (1989-1994)” en Carton de Grammont, Hubert (coord.) *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano* (México: IIS-UNAM/Plaza y Valdés).
- Mackinlay, Horacio 2004 “Rural Producer’s Organizations and the State in Mexico” in Middlebrook, Kevin (ed.) *Dilemmas of Political Change in Mexico* (San Diego: Institute of Latin American Studies, University of London/Center for US-Mexican Studies, University of California).
- Mackinlay, Horacio y De la Fuente, Juan 1994 “PRONASOL y el campo: ¿un viraje motivado por los sucesos de Chiapas?” en *ChiaPaz y la transición democrática: libertad, justicia, democracia* (México: Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática).



- Mackinlay, Horacio y De la Fuente, Juan 1996 “Las reformas a la legislación y a la política crediticia relativas al medio rural” en *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio* (México: Instituto Nacional de Antropología e Historia-UNAM/Plaza y Valdés).
- Mackinlay, Horacio and Otero, Gerardo 2004 “State Corporatism and Peasant Organizations: towards new institutional arrangements” en Otero, Gerardo (ed.) *México in Transition: Neoliberal Globalism. The State and Civil Society* (Londres: Zed Books).
- Mejía Piñeros, María y Sarmiento, Sergio 1987 *La lucha indígena: un reto a la ortodoxia* (México: Siglo XXI/IIS-UNAM).
- Merino, Mauricio 2003 *La transición votada* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Moguel, Julio; Botey, Carlota y Hernández, Luis (coords.) 1992 *Autonomía y nuevos sujetos sociales en el desarrollo rural* (México: Siglo XXI/CEHAM).
- Moguel, Julio; Fritscher, Magda y Azpeitia, Hugo 1990 “Auge y crisis del modelo de autosuficiencia alimentaria 1970-1982” en Moguel, Julio (coord.) *Historia de la Cuestión Agraria Mexicana. Los tiempos de la crisis 1970-1982 (primera parte)* (México: Siglo XXI/CEHAM).
- Olvera, Alberto (coord.) 2003 *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina* (México: Universidad Veracruzana/Fondo de Cultura Económica).
- Pérez Castañeda, Juan Carlos 1998 “La regulación y la desamortización de la propiedad (comentarios al Procede)” en *Propiedad y organización rural en el México moderno* (México: UNAM/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/Juan Pablos).
- Pérez Castañeda, Juan Carlos 2002 *El nuevo sistema de propiedad agraria en México* (México: Palabra en Vuelo).
- Pérez Espejo, Rosario 1997 *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la ganadería mexicana* (México: Instituto de Investigaciones Económicas/Facultad de Medicina Veterinaria y Zootécnia-UNAM).
- Pérez Ruiz y Maya, Lorena 2000 “¡Todos somos zapatistas! Alianzas y rupturas entre el EZLN y las organizaciones indígenas”. Tesis de doctorado en Ciencias Antropológicas, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa.
- Pineda Morales, Fernando 2002 “Las políticas de combate a la pobreza en México: el caso del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) 1997-2002”. Tesis de maestría en estudios políticos y sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- Raby, David 1972 “La contribución del cardenismo al desarrollo de México en la época actual” en *Aportes* (París) N° 26, octubre.
- Ramírez Cuevas, Jesús 2003 “Movimiento Campesino: las razones de la furia” en *La Jornada* (México) 9 de febrero, suplemento dominical.

- Ramírez Sáiz, Juan Manuel 2002 *Democracia directa: la primera iniciativa popular de ley en México* (México: ITESO).
- Robles, Rosario y Moguel, Julio 1990 “Los nuevos movimientos rurales, por la tierra y por la apropiación del ciclo productivo” en Moguel, Julio (coord.) *Historia de la cuestión agraria mexicana. Los tiempos de la crisis 1970-1982 (segunda parte)* (México: Siglo XXI/CEHAM).
- Rojas, Juan José 1998 *Auge y decadencia del corporativismo agrario en México 1934-1997* (México: Universidad Autónoma Chapingo).
- Ruiz, Margarito 1994 “El Frente Independiente de Pueblos Indios” en *Revista Mexicana de Sociología* (México: IIS-UNAM) N° 2.
- SAGARPA 2003 *Acuerdo Nacional para el campo, por el desarrollo de la sociedad rural y la soberanía y seguridad alimentaria* (México).
- Salazar, Luis (coord.) 1999 *1997: Elecciones y transición a la democracia en México* (México: Cal y Arena).
- Schmitter, Philippe C. 1974 “Still the Century of Corporatism?” in *The Review of Politics*, N° 38.
- Shwedel, Kenneth 1992 “El TLC y el cambio estructural en el campo” en Encinas, Alejandro; De la Fuente, Juan y Mackinlay, Horacio (eds.) *La disputa por los mercados: TLC y sector agropecuario* (México: Cámara de Diputados/Diana).
- SRA-Secretaría de la Reforma Agraria 1998 *La transformación agraria: origen, evolución, retos y testimonios* (México: SRA).
- Steffen, Cristina 2003 “Las nuevas políticas para la comercialización de granos y sus efectos en los ejidatarios de Guanajuato” en Diego, Roberto (coord.) *Políticas Públicas para el Desarrollo Rural* (México: Juan Pablos/UAM, Unidad Xochimilco).
- Steffen, Cristina y Echánove, Flavio 2003 *Efectos de las políticas de ajuste estructural en los productores de granos y hortalizas de Guanajuato* (México: UAM, Unidad Iztapalapa/Plaza y Valdés).
- UNORCA 1989 *UNORCA: documentos para la historia* (México: Costa Amic).
- Viqueira, Juan Pedro y Sonnleitner, Willibald (coords.) 2000 *Democracia en tierras indígenas, las elecciones en los Altos de Chiapas (1991-1998)* (México: CIESAS/COLMEX-IFE).
- Yúñez-Nauade, Antonio and Taylor, J. E. 2001 “The determinants of nonfarm activities and incomes of rural households in Mexico, with emphasis on education” in *World Development* (Washington DC) Vol. 29, N° 3.

NORMA GIARRACCA\* Y MIGUEL TEUBAL\*\*

## DEMOCRACIA Y NEOLIBERALISMO EN EL CAMPO ARGENTINO UNA CONVIVENCIA DIFÍCIL

### INTRODUCCIÓN

Para pensar los procesos democratizadores en el campo latinoamericano se requiere poner en claro el sentido que le queremos dar a la idea. Y esto es así porque existe una vieja concepción derivada de las teorías de la modernización que da por supuesto que la democracia es un proceso que acompaña al desarrollo del capitalismo y, por lo tanto, al progreso técnico –desarrollo de las fuerzas productivas– y a una sola manera de producir (en determinado contexto histórico), así como sus consiguientes modos de distribuir y consumir, ordenados por el mercado. En tal escenario, se presume que las producciones agrarias latinoamericanas y sus mundos sociales, que sufrieron fuertes atrasos en relación con otros sectores económicos en la introducción tecnológica y en la producción para el mercado (o sea, en su

\* Master en Sociología, Profesora Titular de Sociología Rural e Investigadora y Coordinadora del Grupo de Estudios Rurales, Instituto Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.

\*\* PhD en Economía Agraria. Investigador Superior del CONICET en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

“modernización”), serían más vulnerables a sufrir retrasos en sus procesos de democratización; y como consecuencia, a permanecer bajo la influencia de fuerzas políticas tales como el caudillismo, los compadrazgos, etcétera.

Otra versión de la misma idea sostiene que mientras los mundos urbanos, ligados a la industrialización, fueron más propensos a encontrar formas democráticas de convivencia, jerarquizando relaciones secularizadas basadas en la meritocracia que asigna recursos con criterios *racionales*, los mundos agrarios permanecen en las típicas dimensiones de las comunidades, regidos por pautas *tradicionales* contrarias a las *libertades democráticas*. Como consecuencia de todas estas ideas, los procesos de industrialización asociados indefectiblemente a la modernización habrían de conducir a las sociedades contemporáneas hacia procesos democratizadores cada vez más acabados, inclusive en el dominio de lo agrario y rural.

Todos estos planteos se sostuvieron firmemente durante gran parte del siglo XX, cuando la modernidad tardía aun desplegaba los últimos estertores de una arquitectura social que nos había incluido como parte de un occidente subdesarrollado. En los finales del siglo, con los dramáticos procesos dictatoriales de los setenta en casi toda Latinoamérica, los ochenta como la *década perdida* en lo económico pero con despliegues de incipientes procesos de democracias formales, y con la última década neoliberal y sus ajustes estructurales extremos a lo largo y ancho del continente, tales paradigmas son radicalmente cuestionados. En los noventa, el capitalismo mostró nuevamente la dimensión expropiatoria que le dio origen, y pretendió sostener esta fase de su desarrollo con políticas neoliberales enmarcadas en democracias plagadas de casos de corrupción asociados a los mega-negocios transnacionales. Cuando se abandonó la intención política de generar hegemonía con programas de inclusión, la resignación fue la única propuesta frente a un futuro que *podía ser peor* (el TINA thatcheriano: *no hay alternativa*). Como sostiene Sousa Santos (2000), los otrora *progresistas* se convierten en conservadores: mantener el presente es lo mejor que puede ocurrir frente a un futuro *sin progreso*. Una espera sin esperanza.

Pero en los finales de la década, cuando las tensiones dentro del modelo neoliberal comienzan a mostrarse, a hacerse visibles, como suele suceder en los momentos de crisis, América Latina irrumpe configurando nuevos escenarios imbricados con los que se construyen las protestas antiglobalización o *altermundo*. El nuevo siglo nos encuen-

tra en esta transición, en estos momentos de pasajes en los que, por ejemplo en América Latina, los movimientos indígenas de Ecuador y Bolivia, el movimiento zapatista de México, los piqueteros (desocupados) argentinos que forman alianza con los campesinos, o el movimiento de los Sin Tierra en Brasil son –por dar sólo algunos ejemplos– los actores políticos que mayor visibilidad pública han logrado y que luchan por demostrar la construcción de *otro mundo posible*; es decir, una transformación democratizadora.

Por eso nos interrogamos: ¿se puede seguir pensando la democracia y los procesos democratizadores como hace cincuenta años? ¿Podemos sostener las mismas categorías dicotomizadoras de campo-ciudad, progreso-atraso, etc., de las teorías de la modernización?

¿O por el contrario, se trata de buscar nuevos sentidos para el concepto democracia, y bucear, desde las nuevas experiencias que surgieron como rebeldía a un modelo autoritario, los componentes que integran estos nuevos campos de experimentación? Dentro de este espacio encontramos movimientos sociales tales como los de derechos humanos en todo el continente, mujeres, ecologistas, indígenas y campesinos, desocupados y ocupados –esta nueva categoría que, en nuestro país, se llama *piqueteros*– pero también hallamos experiencias de producción, redes de comercialización al margen del mercado, consumos justos y solidarios, medios de comunicación (*Indymedia*, por ejemplo), nuevas instituciones educativas o científicas que cuestionan los viejos paradigmas, etcétera. Es decir, un campo de experimentación democrática que resignifica el concepto mismo y deja abierta la potencial creatividad de la acción humana.

En este trabajo nos proponemos demostrar que estas tensiones de *control social/democratización* se manifiestan en todos los dominios sociales y no sólo en las arenas donde se juegan las decisiones políticas. Con el ejemplo de lo que ocurre en la agricultura argentina se muestran, por un lado, los componentes autoritarios del modelo productivista agrícola; y por otro, las posibilidades de algunas experiencias de resistencias e iniciativas en los niveles de la producción, distribución y consumo.

Desde las acciones de las poblaciones afectadas se ponen de manifiesto las tremendas irracionalidades de una política que ha conducido al país a una transformación conservadora, concentradora de riqueza y de un empobrecimiento nunca antes conocido. Esto se logró con un manejo institucional que condujo al vaciamiento de los mecanismos de la democracia representativa y a la pérdida de

todas las posibilidades que, en los comienzos de los ochenta, parecían poder desarrollarse.

Antes de desarrollar el caso argentino queremos enmarcarlo en un contexto más global, y mostrar que no es sólo la agricultura argentina la que viabilizó fuertes retrocesos en las condiciones de posibilidad de una democracia, sino que ha sido un proceso iniciado y desarrollado en occidente.

## EL MODELO AGROALIMENTARIO IMPLANTADO A ESCALA MUNDIAL

Vivimos en un mundo crecientemente globalizado. En décadas recientes, tanto en nuestro país como en otros fueron introducidas pautas, políticas y mecanismos vinculados con la producción agropecuaria y agroindustrial que tienen mucho que ver con el denominado modelo agroalimentario difundido masivamente a escala mundial. Como consecuencia, conviene que analicemos algunos de los elementos esenciales de este modelo, para luego tratar de vislumbrar su incidencia sobre el medio local. Nuestro punto de partida es el análisis de algunas cuestiones relacionadas con las características que asume este modelo que se expande mundialmente y sus vínculos con la problemática de la democracia. Estas reflexiones sobre las tendencias que operan a nivel mundial nos habilitan para pensar, luego, lo ocurrido en la Argentina en la década de 1990.

No cabe duda de que el nuevo modelo agroalimentario que se expande a escala mundial tiene mucho que ver con la hegemonía creciente de la agroindustria; o mejor dicho, el *agribusiness*, o sea, las grandes empresas transnacionales agroalimentarias en diversos ámbitos rurales y agropecuarios del mundo. El paradigma del modelo agroalimentario impulsado por estas transnacionales y por organismos internacionales se basa fundamentalmente en el modelo agrario estadounidense, en donde se originó la *agricultura industrial* que según algunos autores ha hecho estragos en todas partes, inclusive en EE.UU., y que se contrapone al modelo de la agricultura familiar.

Como lo señala Vallianatos, “el modelo agropecuario [de EE.UU.], que es el ícono de la agricultura industrial en el mundo, se ha transformado en una fábrica mecanizada gigante, que en el último siglo ha atravesado a la ruralidad norteamericana minándola y ‘canibalizándola’ y dejando detrás de sí una tierra desolada, comunidades que se desintegran y una población temerosa” (Vallianatos, 2001: 48, la traducción es nuestra).

La importancia de la pequeña explotación familiar y campesina como elemento condicionante del proceso democratizador ha sido considerada con frecuencia (Moore, 1976; Meiksins Wood, 1988; Vallianatos, 2003). En efecto, son diversas las interpretaciones que señalan que en sus orígenes mismos, la democracia griega, y en particular la ateniense, se basaba en la persistencia de un importante estrato de campesinos que trabajaban su tierra conjuntamente con otros trabajadores artesanos. Si bien también la esclavitud era una característica de la época, la diferencia específica del caso ateniense se debía fundamentalmente al campesinado y a los demás estratos que constituían los ciudadanos trabajadores por excelencia (Meiksins Wood, 1988)<sup>1</sup>.

También en EE.UU. se consideró que la difusión de la explotación familiar sentó las bases económicas de las libertades y de las instituciones democráticas del país. Evidentemente, el modelo de *agricultura industrial* que pasó por diversas etapas y que tuvo una difusión creciente y masiva en este siglo se contraponen al tradicional modelo asentado en los *farmers*. Diversos autores (Strange, 1988; Vallianatos, 2003) señalan el embate en contra del proceso democratizador que significó en EE.UU. el auge de la agricultura industrial en contraposición al modelo de agricultura familiar corporizada en la pequeña explotación familiar<sup>2</sup>.

---

1 Vallianatos (2003) también señala la importancia que tenían los campesinos como basamento del surgimiento de la democracia en la antigua Grecia de sus antepasados. Hijo él mismo de un pequeño productor del pueblo montañoso de Valsamata, en la isla griega de Kephallonia, recuerda la vida y la alegría de vivir que tenían sus familiares y su comunidad de antaño. Según este autor, ahora todo ha cambiado: prevalece la agroindustria y se han vaciado las comunidades.

2 Walter Goldschmidt, antropólogo del Departamento de Agricultura de EE.UU. (USDA) en los años '40, formuló una comparación entre dos comunidades rurales del estado de California con características climáticas y de fertilidad semejantes pero que se diferenciaban básicamente por el tamaño promedio de sus explotaciones. En Arvin, el tamaño promedio de la explotación agropecuaria era de 500 acres; en cambio, en Dinuba, localizada en una región cercana a Arvin, las explotaciones tenían en promedio 53 acres. Las explotaciones de más de 160 acres cubrían el 91% de la tierra en Arvin, pero sólo el 25% en Dinuba. Menos de un tercio de la población activa en Dinuba eran trabajadores rurales, mientras que en Arvin dos tercios de dicha población lo eran. Las diferencias entre ambas comunidades no podían ser mayores. "Tres cuartas partes de los *farmers* de Dinuba eran propietarios de sus tierras. Se trataba de una economía vigorosa y democrática. Una comunidad que tenía buenas escuelas tanto primarias como secundarias. Los maestros vivían en la localidad contribuyendo ampliamente a la cultura comunitaria. Los residentes de Dinuba eran, en general, de clase media, tenían buenos ingresos y un interés intenso en su comunidad. En el pueblo había tres parques públicos y dos periódicos. El pueblo disponía de buenos servicios sanitarios, calles

La conquista del oeste en el siglo XIX se produjo en el marco de la difusión del *arado, el hacha y el ganado*, siendo la base de sustentación de un posterior proceso de mecanización. También se produjo a costa de la deforestación, el deterioro ambiental, el sobre-pastoreo y la eliminación de cuajo de las comunidades indígenas originarias. Pero el cambio más importante se produjo a partir de la introducción y la difusión masiva del maíz híbrido, que tuvo un auge espectacular entre 1930 y 1965. Este, que rápidamente sustituyó al maíz de polinización abierta, permitió al *farmer* intensificar la mecanización de su campo, ya que las plantas de maíz híbrido eran esencialmente idénticas y, por tanto, permitían una fácil cosecha mecánica. En 1935 sólo el 15% de los productores de maíz en el estado de Iowa poseía cosechadoras mecánicas. En 1945, ya el 70% utilizaba cosechadoras. Los híbridos también permitieron una mayor fertilización. Entre 1950 y 1980 la cantidad de semillas híbridas utilizadas por superficie se duplicaba año tras año. Las ventas de semillas híbridas aumentó 60%, y el tonelaje de venta de fertilizantes nitrogenados se multiplicó por 17. La producción de plantas muy cercanas unas a otras con abundantes fertilizantes también contribuyó al aumento de yuyos, insectos y enfermedades, lo cual hizo que ese maíz dependiera cada vez más de los nuevos pesticidas.

Estos procesos se encadenaron con el auge de la industria química y la producción de potentes venenos y agrotóxicos. El Paratión y otros agrotóxicos mataban insectos y plantas, pero también pájaros y toda fauna y flora útiles. Uno de los agrotóxicos más importantes fue el DDT, sucedido por el 2,4-D. La lucha contra los rastrojos, sin embargo, contribuyó al surgimiento de insectos resistentes a los nue-

---

asfaltadas y buena iluminación. Diecinueve por ciento de los residentes eran californianos nativos, 22% inmigrantes de los *Dust Bowls*. La media de residencia de los habitantes de Dinuba era de entre 15 y 20 años". En definitiva, "la prosperidad de Dinuba se debía a sus pequeñas explotaciones" (Vallianatos, 2003: 41). La situación de Dinuba contrastaba con la de Arvin. Aquí sólo el 35% de los *farmers* eran propietarios. El 4% eran nativos de California. El 63% eran inmigrantes de la era de los *Dust Bowls* con menos de cinco años de residencia en el pueblo. Ganaban poco, no tenían mucho interés en su comunidad. Los gerentes de las grandes explotaciones eran ausentistas. Hasta los maestros del pueblo lo encontraban triste, la mayoría prefería vivir a 30 km, en Bakersfield, y viajar todos los días. Tanto las escuelas como las iglesias y la economía de Arvin estaban empobrecidas. Al pueblo le faltaba una escuela secundaria. Faltaban calles asfaltadas, iluminación y veredas para caminar. No tenía adecuadas facilidades sanitarias y de agua. El pueblo tampoco tenía un liderazgo político y administrativo propio. Por todas estas razones, Goldschmidt consideraba a Arvin "más una aglomeración de casas que una comunidad" (citado por Vallianatos, 2003: 41).



vos agrotóxicos, los *superbugs* (los bichos gigantes). En la actualidad existen más de 540 tipos de estos *bichos* que comen grandes cantidades de la cosecha y que son prácticamente indestructibles.

En el Tercer Mundo los campesinos que utilizan grandes cantidades de pesticidas pierden hasta la mitad de los alimentos que producen por pestes que no pueden ser controladas por ellos. En EE.UU. las pérdidas por la difusión de nuevas pestes ha ido en aumento, ascendiendo a 77 mil millones de dólares en 1974. El surgimiento de nuevos gases tóxicos, la utilización de los híbridos y el uso del DDT y otros agrotóxicos son característicos del nuevo modelo agroindustrial impulsado en el mundo, potenciados en la actualidad por los nuevos organismos genéticamente modificados.

Fue así como la agricultura industrial condujo no sólo al aumento de la mecanización y a la utilización de tractores cada vez más potentes, sino también a la utilización creciente de los agroquímicos, los cuales aumentaron los costos sociales de producción agropecuaria. Vallianatos sostiene que “los costos de esta industrialización agraria han sido muy altos. La acumulación de maquinaria poderosa hace que algunos *farmers* sean grandes y poderosos, capaces de explotar vastos territorios. Tienden a colonizar a los pueblos rurales vaciando al campo de la pequeña explotación. O sea, el surgimiento de un estrato de grandes productores que se adueña de la mayor parte de la tierra, adquiriendo un excesivo poder, es lo que tiende a ser perjudicial para la democracia política. Esta se basa en la persistencia de una democracia económica, es decir, un contexto en el cual a muchas pequeñas explotaciones familiares les va bien, adquiriendo un compromiso no sólo con la tierra sino también con el gobierno constitucional” (Vallianatos, 2001: 49).

La concentración de la tierra y de los recursos naturales, inclusive debido a los subsidios gubernamentales y a factores tales como la provisión privilegiada de agua para irrigación a los productores más grandes por parte del gobierno, significó otorgar “a estos grandes productores privilegios antidemocráticos”, ya que en última instancia “les permitieron echar a los pequeños productores familiares de la agricultura; lo cual constituye una tragedia y una falla de la democracia” (Vallianatos, 2001: 49).

Las cifras que denotan la desaparición de los *farmers* familiares en EE.UU. son contundentes. En la década de 1920 el éxodo agrario afectaba a 600 mil *farmers* por año, un proceso que se intensificó entre 1940 y 1960 cuando más de un millón de *farmers* dijeron adiós a la América rural. En 1940 la población agraria de EE.UU. alcanzaba a 30,5 millones

de personas. Hacia 1960 había descendido a 15,6 millones, y en 1970 no superaba los 10 millones. El racismo también tuvo que ver con este proceso. De los 926 mil productores negros que había en 1920, en 1974 sólo quedaban 46 mil. “Se trataba de una calamidad que en 54 años deshizo todo lo que los antiguos esclavos habían ganado después de siglos de servidumbre” (Vallianatos, 2003: 49, la traducción es nuestra).

La desaparición de los *farmers* familiares se extendió hasta décadas recientes. Hacia 1979 eran 6 millones en todo EE.UU. En los años ochenta continuó el éxodo ante la desintegración de las comunidades en los estados del Farm Belt, en donde los servicios sociales y las instituciones tienden a colapsar. En 1990, 100 mil *farmers* por año dejaron el campo. “La vida de la Norteamérica Rural se cae. En lugar de comunidades rurales florecientes encontramos gente pobre, organizaciones sociales decadentes, ghettos rurales con los *farmers* viviendo de la asistencia pública, las calles principales pobladas de *dealers*, *brokers* y *agentes*. Los *farmers* ya no producen alimentos, producen *commodities* que compran una pocas grandes corporaciones agroindustriales con enorme poder” (Vallianatos, 2003: 50).

Un análisis de la distribución de la tierra y de aspectos vinculados con los subsidios estatales denota una creciente regresividad en el reparto de los recursos. Hacia fines de 1980, los principales beneficiarios de los favores y subsidios federales y estatales eran los grandes productores agropecuarios y las compañías agroindustriales gigantes, en detrimento de los medianos y pequeños productores familiares. Se considera que los subsidios a favor de los grandes productores y compañías contribuyeron significativamente a la exclusión social de los productores familiares, lo cual, a su vez, representa una falla de la democracia.

La agricultura industrial continúa deteriorando el medio ambiente y no sólo en el medio rural. Los agrotóxicos han generado un cataclismo con efectos destructivos inusitados: constituyen la metáfora de lo que la agricultura industrial le está haciendo tanto a la naturaleza como al mundo rural en general. La utilización de maquinaria agrícola gigante, la aplicación descontrolada de pesticidas y agrotóxicos, y la difusión de fábricas ganaderas, se expanden como si los *Dust Bowls*, las grandes tormentas de polvo y tierra de las décadas de 1930, 1950 y 1970, nunca hubiesen ocurrido<sup>3</sup>. La enfermedad de la

---

3 Durante esas décadas, la utilización de estos insumos, el sobrepastoreo y la erosión del suelo generaron una serie de tormentas de polvo que trajeron consecuencias muy graves al medio ambiente.

Vaca Loca y la ingeniería genética constituyen elementos clave de la culminación de todo este proceso. Una de las conclusiones de Vallianatos afirma que “la enfermedad de la Vaca Loca es sólo un síntoma de una enfermedad sistémica de la agricultura industrial. Se trata de un sistema agropecuario global que está fuera de control”. Es un sistema “que encomia al comercio (exterior) [...] El comercio significa que los productores occidentales subsidiados puedan continuar haciendo *dumping* en los trópicos con sus granos y productos alimentarios manufacturados excedentarios. Este *dumping* favorece a pocas personas urbanas con dinero, pero hace irreparable daño a los campesinos que tratan de ganarse la vida con el cultivo de sus cosechas tradicionales” (Vallianatos, 2003: 52).

En esta misma dirección se orienta la ingeniería genética que tiende a generar desarreglos a partir de los orígenes mismos de la semilla.

#### CAMBIOS EN EL SISTEMA AGROALIMENTARIO EN ARGENTINA: LA TRANSFORMACIÓN CONSERVADORA

Con algunas diferencias, por supuesto, estos procesos se replican en el medio rural y agroindustrial argentino. Si bien en sus orígenes la agricultura familiar en nuestro país no tuvo tanta injerencia como en EE.UU., donde fue desarrollada en el marco del movimiento *homestead* de mediados y fines del siglo XIX, en nuestro medio la agricultura familiar basada en un sistema de arrendamientos tuvo cierta importancia<sup>4</sup>. Sin embargo, en los últimos decenios del siglo XX, en particular con la introducción de la soja, se acentúan todos los elementos del modelo de la agricultura industrial caracterizados en el acápite anterior.

En la década de 1990 se adoptaron, tanto a nivel de la economía en su globalidad como del sector agropecuario, una serie de medidas que habrían de significar cambios importantes en el funcionamiento del sistema agroalimentario, entendiendo por este a la serie de actividades involucradas en la producción agropecuaria, el procesamiento industrial, la comercialización y distribución final de alimentos.

Tales transformaciones tuvieron que ver fundamentalmente con: políticas macroeconómicas globales que aplicaron sucesivos gobiernos, particularmente los *ajustes estructurales* (privatizaciones, desregulaciones y apertura al exterior) enmarcadas en el Plan de

---

<sup>4</sup> Para un análisis de la ocupación territorial en nuestro país comparada con la de otros países de la denominada *periferia próspera*, ver Arceo (2003).

Convertibilidad de 1991; y políticas sectoriales con influencia sobre el sector agropecuario, así como también sobre los demás sectores que integran el sistema agroalimentario (procesamiento industrial y distribución final de alimentos, provisión de semillas e insumos agropecuarios, etcétera).

Entre las políticas más notables dirigidas al sector se encuentra el Decreto de Desregulación de noviembre de 1991. Si bien se trata de una disposición que incluye medidas desregulatorias que afectaron a una amplia gama de actividades, aquellas referidas tanto al sector agropecuario como a la comercialización y distribución final de productos de origen agropecuario ocupan en él un lugar destacado. A partir de este decreto, entre otras medidas de desregulación, quedaron eliminadas de cuajo todas las entidades reguladoras de la producción agropecuaria que habían sido creadas desde 1930: la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes, la Dirección Nacional del Azúcar. A partir de entonces, el sector agropecuario argentino emerge como uno de los más desregulados del mundo; pero, por ello mismo, más que ningún otro, se encuentra sujeto a los vaivenes de la economía mundial. Asimismo, con este conjunto de medidas –ajustes estructurales y decretos desregulatorios– cuyo objetivo manifiesto era *lograr una mayor integración a la economía mundial*, se produce una mayor variabilidad de la actividad agropecuaria debido a la variabilidad de los precios de su producción y de sus insumos, y del acceso al crédito; factores estos que inciden sobre la rentabilidad general de la actividad y las condiciones de vida de los grupos mayoritarios que integran el sector, o sea, los medianos y pequeños productores y trabajadores rurales.

Estas políticas a que hacemos referencia incidieron en la incorporación de una serie de transformaciones tecnológicas y organizativas, así como en las relaciones de poder que operan internamente en diferentes sectores y complejos del sistema agroalimentario. Se trata de un conjunto de políticas que abrió el campo a la difusión local de una serie de procesos de globalización en nuestro medio, los cuales significaron, en lo esencial, la adopción de pautas y medidas que habrían de impulsar, más que en otros períodos anteriores, la instauración en el país del modelo de *agricultura industrial* aludido en el acápite anterior.

A partir de las privatizaciones, las desregulaciones y la apertura al exterior de la economía argentina introducidas en los años noventa, grandes empresas agroindustriales y supermercados transnacionales o transnacionalizados adquieren preeminencia en el ámbito del

Sistema Agroalimentario Argentino. Se acrecienta el uso de nuevos insumos y tecnologías desarrollados o impulsados por esas grandes empresas. Asimismo, se intensifica la concentración, extranjerización e integración vertical al interior de los complejos que integran el sistema agroalimentario de nuestro país, redefiniéndose las características y la naturaleza de las relaciones de poder al interior del mismo, así como su perfil tecnológico. Con el aumento de la integración vertical, crecen la agricultura de contrato y otras formas de articulación agro-industrial, adquiriendo mayor poder las grandes empresas extra-agrarias con respecto a los medianos y pequeños productores agropecuarios y campesinos, quienes tendieron a perder significativamente su autonomía de decisión y/o fueron expulsados masivamente del sector, tal como lo demuestran los datos provisorios del reciente Censo Nacional Agropecuario (CNA).

En la década de 1990 aumentó la producción global agropecuaria en la Argentina. Tuvo un protagonismo importante en este proceso el auge de la soja, y a partir de 1996 la soja RR, o sea, aquella basada en semillas transgénicas.

Hacia 1970 se introdujeron nuevas variedades de cereales y oleaginosas en la zona pampeana, y los cultivos *de segunda* en combinación con el trigo. Comienza el auge fenomenal de la producción sojera que, conjuntamente con la introducción del “germoplasma mexicano” en el trigo, permite el desarrollo del doble cultivo trigo-soja, que rápidamente se difunde en la región pampeana, y muy especialmente en la región maicera típica. Se produce una parcial sustitución del maíz y del sorgo, así como de actividades ganaderas, que participan con estos cultivos en sistemas de explotación mixta (ver Obschatko y Piñeiro, 1986: 11).

Tal fue la base de sustentación de la nueva *agriculturización* del campo argentino, basada profusamente en la soja y el paquete tecnológico que habría de acompañarla. Se trataba de la aplicación tardía en nuestro país de algunos rasgos de la *revolución verde*.

Hacia mediados de la década de los noventa, se da un nuevo salto tecnológico en el agro argentino. En 1996 comienza la implantación de la semilla transgénica de la soja RR que se combina con la denominada *siembra directa* y la utilización del *glifosato*, el agroquímico exclusivo aplicable a aquella implantación. La producción sojera se expande a lo largo y ancho del país. Se trata de una producción que tiene dos consecuencias importantes para el perfil del agro argentino: en primer lugar, contribuye significativamente a la desaparición de una serie de explotaciones agropecuarias; y, en segundo lugar, se trata

de una producción orientada casi exclusivamente hacia la exportación que sustituye en gran medida la producción de alimentos básicos orientados hacia la demanda del sector interno.

Se trata de una producción que no sólo se expande a costa de las tradicionales producciones agrícola-ganaderas de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires. También en el interior sustituye a los tradicionales cultivos industriales. En todas partes “se están reemplazando otros cultivos y sistemas productivos, y si esto se pudiera cambiar al año siguiente no sería un problema, pero lo que está sucediendo es que se están levantando montes enteros, frutales, tambos, para la siembra de soja y se está eliminando la diversidad productiva” (Pengue citado por Backwell y Stefanoni, 2002: 31).

¿Cuáles son algunas de las consecuencias de estos procesos de intensificación del modelo de agricultura industrial en nuestro país? El último Censo Nacional Agropecuario de 2002 registra 318 mil explotaciones agropecuarias en el país, que ocupan una superficie de 171 millones de hectáreas. En comparación con los valores del censo anterior muestra una disminución de 24,5% en el número de explotaciones (en 1988 eran 378 mil) y otra de 3,4% en la superficie incorporada a las explotaciones agropecuarias (en 1988 estas ocupaban 177 millones de hectáreas). Asimismo, aumentó 28% el tamaño promedio de las explotaciones agropecuarias para alcanzar 538 hectáreas, lo cual refleja la desaparición de las más pequeñas explotaciones. Cabe destacar que el tamaño promedio de las explotaciones agropecuarias en Argentina es mucho mayor que el que se registra en EE.UU., Europa u otras partes del mundo. Una encuesta privada realizada en casi toda la región pampeana registró la reducción de la cantidad de explotaciones en 31% en el período 1992-1977. Según Giberti (2001: 128), “tan acelerado ritmo no se observa ni remotamente, por ejemplo, en EE.UU. o Europa”, reflejando el sesgo netamente *anti* mediana y pequeña explotación agropecuaria de las políticas gubernamentales.

Pero no sólo desaparecen las medianas y pequeñas explotaciones agropecuarias. Cabe destacar su impacto sobre la autonomía de los productores agropecuarios. Esta pérdida de autonomía incluye una creciente dependencia del productor de la provisión de insumos y semillas; y cada vez más, de la semilla transgénica, que a partir de 1996 fue difundida masivamente en el nivel de la producción sojera. Asimismo, existen algunas pocas grandes empresas semilleras transnacionales que no sólo proveen la semilla sino también el paquete tecnológico y los insumos que la acompañan, que el productor se ve obli-

gado a comprar. De tal modo, se produce la creciente dependencia del productor agropecuario no sólo respecto de la agroindustria y la provisión de insumos agroquímicos, sino también –y mucho más que antes– a las empresas proveedoras de semilla. Se trata posiblemente de un punto de inflexión en el desarrollo agropecuario de nuestro país y del mundo en general. Desde que se inventó la agricultura hace diez mil años el productor agropecuario se proveía a sí mismo de la semilla que requería para el año siguiente, esencial para garantizar la reproducción de su finca agraria y su identidad como productor. Ahora, en la medida en que depende de unas pocas empresas gigantes para la provisión de la semilla y del paquete tecnológico que la acompaña, va perdiendo esa capacidad y autonomía. El proceso comenzó con las semillas híbridas y continúa, en la actualidad, con los transgénicos.

No es de extrañar entonces algunas de las consecuencias de estos procesos que involucran una *agricultura sin agricultores*. También en Argentina encontramos pueblos desolados, el medio ambiente desarticulado, pobreza rural inusitada, y éxodo rural continuo. Todos estos elementos contribuyen al deterioro de las condiciones que sustentan la democratización. Aunque el proceso también contiene los movimientos a que hacemos referencia en los próximos acápite, los afectados suman millones.

Desde tiempo atrás, también en nuestro país se produce un fuerte proceso de mecanización, y la aplicación de agrotóxicos de todo tipo que acompaña el auge de la soja con su paquete tecnológico. Asimismo, en la década de los noventa se introduce la siembra directa, que se combina con la soja transgénica y la aplicación masiva del *glifosato*. La soja transgénica arrasa con todo, influye sobre el medio ambiente y contribuye sin igual a la exclusión social que afecta a vastos sectores de medianos y pequeños productores agropecuarios y trabajadores rurales. Vemos así que todos los elementos de una agricultura industrial se hallan presentes en nuestro medio, y van configurando este perfil de una *agricultura sin agricultores* que caracteriza a nuestro ámbito rural en la actualidad.

## PROTESTAS E INICIATIVAS: CAMPO DE EXPERIMENTACIÓN

Las consecuencias sociales y culturales del modelo se desplegaron en los modos de producir los alimentos, la descomposición de la agricultura familiar, los arrinconamientos y desalojos campesinos; así como en el empobrecimiento de pueblos y pequeñas ciudades del interior

del país. Se registraron en todas las regiones del país, desde la rica región pampeana hasta el norte campesino. No obstante, como adelantamos en los primeros párrafos de este trabajo, con este proceso se desarrollaron otras acciones de las poblaciones. Algunas comenzaron y finalizaron dentro de la década, y otras perduran hasta el día de hoy. En tales acciones indagamos en su potencial democrático así como en las posibilidades de articulación con otras más consolidadas en el nivel nacional.

En los primeros años de la década, los chacareros (*farmers* en la bibliografía anglosajona), los campesinos y los jornaleros emprendieron dos tipos de acciones: trataron de adaptarse a las nuevas circunstancias económicas por medio de lo que en nuestros trabajos llamamos *estrategias sociales*. Dentro de ellas contabilizamos la pluriactividad, la multiocupación, las migraciones temporales y las formas asociativas para emprender etapas del proceso productivo o la compra de insumos con el fin de abaratar costos; y comenzaron a protestar y llevar a cabo todo tipo de acciones colectivas. Primero intentaron movilizar a los viejos gremios que representaban a los pequeños y medianos productores (Federación Agraria Argentina), y luego, claramente al margen de estos, buscaron nuevos modos de expresión, nuevas estéticas en las acciones; y fue cuando aparecieron nuevas demandas con sentidos más *universales*, es decir, elementos más democráticos.

## ESTRATEGIAS DE ADAPTACIÓN

Como vimos en los apartados anteriores, el Censo Nacional Agropecuario de 2002 mostró que casi un cuarto de los productores agrarios perdieron en su intento de adaptarse al modelo que propagaban los técnicos de los organismos oficiales –nacionales e internacionales– y los comunicadores de los suplementos rurales de los principales diarios nacionales, entre otros dispositivos comunicacionales (Domínguez, Lapegna y Sabatino, 2003). Algunos tomaron créditos y perdieron las tierras; otros fueron convencidos de que eran inviables en sus *escalas de producción* y vendieron sus campos; y otros, sencillamente, los cedieron por una renta que les permitía vivir en algún poblado donde complementaban sus ingresos con trabajos informales o con empleos en educación o salud de las esposas.

Silvia Cloquell sostiene, para el sur de Santa Fe, que la desestructuración del sistema económico de las décadas pasadas, es decir los cierres de fábricas, frigoríficos, comercios en los pueblos del



interior de la provincia y la mudanza de los agricultores familiares que *cedieron* sus tierras a los grandes sojeros, modificó la semblanza de tales poblados. Dice Cloquell: “Hay distritos en los que la falta de trabajo local genera procesos de migraciones diurnas, donde los trabajadores se trasladan a localidades vecinas para desarrollar sus actividades laborales. Es, por ejemplo, el caso de Maciel hacia Puerto San Martín y Rosario, o los traslados desde Santa Teresa hacia Pavón para trabajar en una fábrica de hortalizas enlatadas. En los distritos crece el cuentapropismo y los pequeños comercios manejados por la familia” (Cloquell, 2003: 143).

Esta situación no sólo ocurre en provincias de la región pampeana, corazón de la producción sojera, sino también en el Norte del país. Las políticas públicas nacionales no se orientan a fijar a la población en zonas agrarias; y los agricultores, aunque lo sigan siendo, tratan de vivir en poblados para que el resto de la familia encuentre salidas laborales. Es el caso de Tucumán, donde desde los campesinos cañeros hasta los agricultores familiares capitalizados de la producción hortícola de Lules residen en poblados y pequeñas ciudades (Giarracca, 1998-1999; Giarracca et al., 2003).

Estas mudanzas les permiten desarrollar la estrategia de ocupaciones múltiples, donde las familias se convierten en verdaderas empresas que consiguen ingresos de los modos más diversos. En los siguientes cuadros podrá observarse la incidencia de la *pluriactividad familiar* en dos poblaciones estudiadas por nosotros: productores sojeros del Sur de Santa Fe (estudio en convenio con Silvia Cloquell) y los horticultores del departamento de Lules de la provincia de Tucumán.

CUADRO 1  
TIPOLOGÍA DE EXPLOTACIONES HORTÍCOLAS DE LULES  
Y CONDICIÓN DE ACTIVIDAD DE LAS FAMILIAS (EN PORCENTAJES)

Tipo de familia a cargo	Tipo de explotación			Total
	Medias capitalizadas	Campesinas medias	Campesinas puras	
Pluriactiva	57,1	83,3	53,1	56,5
No pluriactiva	42,9	16,7	46,9	43,5
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Encuesta Grupo de Estudios Rurales (2001).

CUADRO 2  
EXPLORACIONES SOJERAS DEL SUR DE SANTA FE  
Y CONDICIÓN DE ACTIVIDAD DE LAS FAMILIAS (EN PORCENTAJES)

Tipo de familia a cargo	Hasta 200 ha	De 200-500 ha	Más de 500 ha	Total
Pluriactiva	68,2	75,0	70,0	70,0
No pluriactiva	31,8	25,0	30,0	30,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Encuesta del Grupo de Estudios Rurales en convenio con la Universidad Nacional de Rosario (2001).

La *pluriactividad familiar* es una estrategia que permite comprender la permanencia de las explotaciones que para el modelo o la política oficial ya no tendrían que estar en producción. Para el caso de Lules (Cuadro 1) no constan los empresarios, pues consideramos la pluriactividad como un atributo de las familias (no de las empresas), y puede observarse que es un fenómeno mayoritario en todos los estratos. En el caso de Santa Fe, la pluriactividad medida en los grandes productores indica sobre todo diversificación de inversiones, en tanto ese fenómeno en los productores familiares muestra una clara estrategia de las familias y no sólo de la empresa agrícola. Viven en los pueblos o pequeñas ciudades y desarrollan todo tipo de actividades, desde trabajos formales en docencia o enfermería a cargo de las esposas, hasta comercios de ropa, venta de empanadas, etcétera.

Otras formas de adaptación muy frecuentes de los productores argentinos al modelo propuesto por el Estado y las grandes corporaciones, fueron los *pools de siembra*. Comenzaron por ser una modalidad de los pequeños y medianos productores para superar la escala de producción con que el aparato comunicacional insistía como una de las principales limitantes para permanecer en la producción, y terminaron siendo adoptados por los grandes.

Consiste en agrupar una serie de productores en distintas *formas asociativas* para comprar insumos en cantidades mayores y a mejores precios, contratar servicios de terceros para una superficie mayor que abaratará el servicio, etc. No obstante, con el tiempo, estas formas artesanales propias de los productores fueron adoptadas por los *fondos de inversión*, que incorporaron a una combinación de inversionistas privados, operadores técnicos experimentados en el manejo del negocio agropecuario y un *management* que incluía administradores, consultores, bancos auditores, etc. En este nuevo esquema de *fon-*

*dos de inversión*, los productores medianos y pequeños pasaron –simplemente– a ceder sus tierras.

En efecto, a diferencia de los *pools de siembra* donde participaban los pequeños y medianos productores, en los *fondos de inversión* la tierra se alquila justamente a estos productores, convirtiéndolos en pequeños rentistas que, mudados a las ciudades, buscan otros ingresos. Mientras tanto, estos poblados pierden las inversiones que antes hacían los agricultores locales, en tanto que los *fondos de inversión* actúan económicamente tanto en la provisión de insumos como en el nivel de transacciones bancarias en otros niveles territoriales.

En todos los casos se incrementó el uso de agroquímicos, pues el razonamiento se sustentaba en que el aumento de la escala de producción debía ir acompañado de una agricultura más intensiva y con programas tecnológicos definidos (como en el caso de la producción sojera de semilla transgénica).

Otra estrategia que se ha incrementado en el sector de los pequeños agricultores es la multiocupación del jefe, con desplazamientos territoriales. Muchos jefes de explotación buscan nuevos trabajos en los períodos de descanso, fuera de la región donde viven. Pueden ser dentro de la misma provincia en actividades de turismo y construcción o siguiendo circuitos de trabajos por varias provincias.

Estas estrategias, a nuestro entender, no modifican aspectos fundamentales de las relaciones sociales internas a la familia o externas con otros actores socioeconómicos. Son acciones sociales de tipo defensivo, intentando salvar patrimonios de todo tipo y, en la mayoría de los casos, sin mensurar las responsabilidades en las consecuencias que sus estrategias podían producir en el nivel del medio ambiente, en el de la salud, en el de las relaciones con los pares o con los trabajadores. Se adoptaron los paquetes tecnológicos con agroquímicos en cantidades a veces innecesarias, pues la relación *peso-dólar* permitió acceder sin grandes erogaciones relativas a estos insumos. El caso de la soja, con la siembra directa y el glifosato, ya fue analizado en los apartados anteriores, pero en otras producciones el aumento de agroquímicos fue muy notable.

La horticultura se expandió en todo el país sobre la base de producciones bajo cubierta, que requieren de mayor cantidad de fertilizantes. En 2002, después de la devaluación, los productores del Norte del país comenzaron a disminuir el uso de agroquímicos importados y tomaron conciencia de que en todos los años anteriores habían utilizado hasta un 50% más de lo necesario por indicaciones,

a veces, de los propios técnicos del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Esto ocurrió en zonas de horticultura, de producción tabacalera, y en todos los casos hubo consecuencias tanto en el medio ambiente como en la salud de las poblaciones<sup>5</sup>.

## CAMPOS DE EXPERIMENTACIÓN DE DEMOCRACIA

Como decíamos anteriormente, junto con estas estrategias que desarrollaron las poblaciones agrarias para poder mantenerse en la producción, sin marcar alternativas a las propuestas del discurso económico hegemónico, se generaron acciones colectivas. Nuestros trabajos anteriores (Giarracca, 2001) demuestran el gran despliegue de acciones acaecidas en el interior del país. En efecto, se llevaron a cabo protestas, rebeliones de pueblos enteros, cortes de ruta, marchas con entregas de petitorios, etc. Los llevaron a cabo actores agrarios como los campesinos, los chacareros, los trabajadores; pero también se desplegaron en un territorio –la ruta al costado de un ingenio, por ejemplo– que congregaba a actores agrarios y desocupados, estatales, docentes, etc. Es decir, comenzó un período donde los sujetos de la protesta pudieron superar la reivindicación sectorial y conectar sus problemas con muchos otros que incluían a la mayoría de los argentinos.

Los proyectos productivos de pequeños productores y campesinos tienen larga data en el país; pero en los últimos años se vinculan con este nuevo espacio de conflictos y propuestas alternativas al modelo hegemónico. Estos proyectos, de algún modo, tratan de conectar el *oikos* (la economía de la gente) con la política; es decir, con las acciones que se proponen modificar la gramática del poder que construyen los actores económicos concentrados. Y, precisamente, en estos espacios es donde se pueden registrar novedades democráticas en relación tanto con el discurso hegemónico como con las viejas organizaciones gremiales.

Por un lado encontramos organizaciones que se originan básicamente por la defensa de los recursos naturales como la tierra y el agua. La tierra, para no perderla frente a la expansión de los grandes inversores sojeros, como fue el caso del Movimiento Campesino de Santiago del Estero. Para no perderla tampoco a favor de los bancos acreedores de créditos que llegaron a multiplicar sus sumas iniciales

---

5 El caso más dramático fue el de la provincia de Misiones, en la zona de producción tabacalera, con registro de nacimientos con malformaciones.

por 100, en dólares, en un par de años. Fue el caso del Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha. El agua, por el proceso de privatizaciones, llegó a precios que las poblaciones del interior no podían afrontar. Fue la lucha por el agua en la Provincia de Tucumán entre 1995 y 1998. Podemos sumar a estas organizaciones muchas otras como la Red Puna, Poiajú, Asociación de Pequeños Productores del Noroeste de Córdoba (APENOC), Unión de Pequeños Productores del Chaco (UNPEPROCH), Movimiento Campesino de Formosa (MOCAFOR), etcétera.

Para sustentar la hipótesis de que en estas organizaciones aparecen componentes novedosos que habilitan caracterizarlas como agentes de procesos democratizadores, tomamos algunas cuestiones ligadas a su surgimiento y desarrollo.

En primer lugar, todas ellas hacen su aparición pública como organización después de un proceso de acciones colectivas llevadas a cabo al margen de las viejas corporaciones gremiales. Aparecen, justamente, por carencias importantes de las antiguas organizaciones que se ligaron de varios modos a las políticas hegemónicas y que se mostraron incapaces de hacerse cargo de los problemas que surgían en las bases. Un dato muy ilustrativo en tal sentido es la conexión entre los partidos políticos y los antiguos gremios del campo: muchos diputados nacionales y provinciales salieron de sus filas, en estos veinte años, comprometiendo al gremio con tal o cual partido. La crisis de los partidos políticos arrastró a muchos de estos gremios, a quienes se les cuestiona la pretensión de representar *un campo* y una fuerte complicidad con las políticas neoliberales.

En segundo lugar, estas organizaciones tienen carácter político; sin embargo, a diferencia de las organizaciones corporativas del agro argentino, no proponen la representación del *campo*, o de *los productores*, entendidos como *uno*. No aspiran, como la Federación Agraria Argentina o las Confederaciones Rurales Argentinas, a representar los intereses del conjunto del campo frente al Estado<sup>6</sup>. Se ubican en los nuevos espacios de los movimientos sociales donde las representaciones son de carácter horizontal (aunque puedan surgir liderazgos). Es decir, a diferencia de la representación de tipo corporativo de las vie-

---

<sup>6</sup> Schmitter considera el corporativismo como un sistema de representación de intereses y/o actitudes, un particular acuerdo institucional para vincular los intereses, organizados en asociaciones de la sociedad civil, con las estructuras de decisión del estado (1987: 3).

jas organizaciones agrarias, los nuevos grupos buscan representaciones plurales y no monopólicas. No abusan de la representación de *un campo* pues son concientes de que los problemas de los distintos sectores no son los mismos.

En tercer lugar, una diferencia muy importante con los viejos gremios recae en el tipo de reivindicación que instalan. Si bien hay una variedad de tipos de demandas, que van de lo estrictamente sectorial a muchas otras articuladas dentro de la sociedad, en general no piden *privilegios*. No son así las viejas corporaciones agropecuarias –como la Sociedad Rural Argentina, las Confederaciones Rurales Argentinas y muchas veces la Federación Agraria Argentina– que pararon el país agrario para lograr reivindicaciones tales como no pagar impuestos. Este es un claro reclamo de tipo corporativo que supone un mejor posicionamiento en el espacio social nacional en detrimento de muchos otros sectores.

Tal vez la demanda de carácter más sectorial durante los noventa fue la del Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha (MML) al tratar de renegociar sus deudas. Su reclamo era comprendido por el resto de la sociedad pues, como se demostró más tarde, muchos sectores medios estaban en situaciones semejantes dado el carácter especulativo que tuvo el sector financiero durante esta etapa del neoliberalismo. Las principales referentes del MML, además, se integraron a los partidos políticos, pero cuando esta estrategia fracasó (se fueron con una declaración pública), el movimiento estaba fragmentado y debilitado. Sin embargo, después de ocho años de fuerte exposición en el espacio público, muchas de las chacareras habían solucionado el problema del endeudamiento.

En cuarto lugar, son importantes los intentos de democratizar las organizaciones en el plano interno. Las corporaciones agrarias argentinas son verticalistas, con conducciones que pueden durar décadas (es el caso de la Federación Agraria Argentina) y están atravesadas por la cultura patriarcal. En efecto, las mujeres no han logrado cargos importantes de conducción gremial en las corporaciones a pesar de que más del 10% de los *jefes de explotación* y más de un tercio de la *mano de obra familiar* son mujeres. La cuestión de género, así como la cuestión ambiental, han ganado espacio en las nuevas organizaciones.

En síntesis, estas nuevas organizaciones presentan aspectos internos novedosos desde su origen, ya que nacen de acciones colectivas que se consolidan en estructuraciones precarias y transitorias, con

liderazgos igualmente transitorios que dan posibilidades a dirigencias menos consolidadas y rotativas. Otro elemento muy importante es la intención de darles a sus demandas un carácter universal y de tomar distancia de los tradicionales reclamos que separaban al mundo agrario de las luchas populares (supresión de impuestos, aumento de precio de los alimentos, etcétera).

Podemos mencionar, a modo de ejemplo, dentro de este primer grupo de organizaciones de tipo político-reivindicativo, a las de la zona Norte del país. El Movimiento Campesino de Formosa (MOCAFOR) lleva a cabo reuniones por colonia, forma parte de la Federación Nacional de Trabajadores de la Tierra, la Vivienda y el Hábitat de la Central de los Trabajadores Argentinos y de la Mesa Nacional de Organizaciones de Productores Familiares de Argentina. Actualmente está en lucha con inversores sojeros por casos de envenenamiento de animales y plantas debido a la fumigación con glifosato. Sus demandas se centran también en los derechos como ciudadanos y campesinos y en el cuidado de la salud y del medio ambiente.

La organización Unión de Pequeños Productores del Chaco (UNPEPROCH) generó una fuerte crítica a la política social agraria del gobierno del presidente Menem. Discutió, frente a los componentes autoritarios de los programas sociales, las estrategias diseñadas para ellos. Sostiene, en un documento interno de la organización, la necesidad de debatir la cuestión relativa al uso y forma de devolución de los créditos otorgados a los beneficiarios. Es decir, trata de introducir una mayor participación de estos últimos en la toma de decisiones, situación que los lineamientos de los programas no consideran.

El Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha (MML) surge en 1995 cuando se negaron a que sus campos hipotecados por absurdas deudas bancarias fueran rematados. Pararon más de 500 remates y lograron poner en la agenda pública el problema de los endeudamientos. Por primera vez las mujeres agrarias se organizaron y aparecieron en el espacio público con gran receptividad en los mundos sociales urbanos. Pudieron lograr una cobertura territorial más amplia que las organizaciones anteriores (Giarracca y Teubal, 2001).

El Movimiento Agrario Misionero (MAM) proviene del viejo movimiento de la década de 1970: las Ligas Agrarias. Se propone la defensa de los campesinos constantemente amenazados por los nuevos inversores, por la contaminación ambiental, etc. Forman parte de la Mesa Nacional de Organizaciones de Productores Familiares de Argentina (Goldberg, 1999).

La Asociación de Pequeños Productores del Norte de Córdoba (APENOC) hace su aparición en los noventa entre campesinos cordobeses con interesantes modos de organización. Y dejamos para el final al Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE) por ser uno de los más conocidos. Surge como parte de la lucha de los campesinos con propiedad veinteañal que ven amenazadas sus tierras por los nuevos inversionistas en conjunción con un régimen de gobierno y un poder judicial provinciales que, sin duda, son de los más corruptos del país. Forma parte de la Coordinación Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC) y de Vía Campesina. Propone la soberanía alimentaria, se opone al nuevo modelo agrario basado en la soja y mantiene una interesante articulación con organizaciones de desocupados de origen urbano.

Pero además de generar nuevas organizaciones en el plano político-gremial, estos movimientos sociales emergentes han desarrollado diversas experiencias en el plano de la producción, distribución y consumo de alimentos. En lo referente a la producción y comercialización adoptaron la forma de cooperativas. El movimiento cooperativo en el campo argentino tiene una fuerte tradición; pero estas nuevas iniciativas tratan de no repetir algunos de los problemas registrados en otras épocas. Nuevos componentes, como un uso más frecuente de la asamblea, que permite tomar decisiones con el conjunto de los asociados, la participación de las mujeres, la formación permanente de los miembros para evitar que se delegue en los dirigentes, etc., son constantes en estas experiencias.

Por otro lado surgieron *ferias*, basadas muchas veces en viejas tradiciones provinciales. Tanto las ferias como las cooperativas están frecuentemente articuladas con un movimiento social que les dio origen. Esta articulación entre la economía y la política les permite generar una mayor autonomía y relacionarse de modo distinto con los programas del Estado.

Las cooperativas ligadas a la Red Puna y al MOCASE, así como las Ferias Francas ligadas al Movimiento Agrario Misionero, son los ejemplos más elocuentes de este tipo de experiencias.

## ALGUNAS REFLEXIONES FINALES A MODO DE CONCLUSIÓN

Retomamos en este apartado las ideas de la introducción de este trabajo, es decir, ¿de qué estamos hablando cuando hablamos de democracia o procesos de democratización? Como vimos a los largo de



estas páginas, el modelo agroindustrial y las posteriores políticas de corte neoliberal no son condiciones de posibilidad positivas para pensar procesos de democratización en los mundos agrarios y urbanos de Argentina, pero tampoco en cualquier otro lugar. Creemos que volver a las viejas ideas de Barrington Moore –que relacionaban concentración de tierra y centralización de capital con procesos de índole autoritarios en el nivel de los gobiernos– y repasar las de Vallianatos puede ayudar en estos momentos de la América Latina cuando los propios actores piden un modelo más democrático con base en el reparto de tierras y asignación de recursos.

Las transformaciones en el nivel de las producciones, la agroindustrialización creciente, la hegemonía de grandes empresas transnacionales o nacionales, la concentración de la tierra ligada a la centralización del capital, no son, a nuestro juicio, condiciones positivas para pensar las democracias más allá del concepto minimalista (ciertos procedimientos como votar cada tanto tiempo, por ejemplo). Circula un pensamiento que relaciona *economía de mercado* con el retiro de los estados nacionales; y como estos últimos, históricamente, desplegaron una carga de corporativismo (está bien claro en el caso de México), se considera tal *retiro* como positivo. Sin embargo, ni con estados corporativos ni con la hegemonía de empresas económicas o terratenientes, que desarrollan prácticas con una gran dosis de autoritarismo, hay democracia en un sentido profundo, que incluya la quereña por una posible igualdad.

Frente a los avances de las acciones colectivas y movimientos de los campesinos, en la Argentina de los noventa surgieron, por primera vez en su historia agraria, *guardias blancas*, civiles pagados por los nuevos inversores sojeros, que desalojan a tiros a los campesinos del MOCASE. El gobierno de Néstor Kirchner, después de muchos años de inacción gubernamental durante los gobiernos de Alfonsín, Menem, De la Rúa y Duhalde, decidió intervenir. El informe realizado por la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación muestra muy bien, por un lado, la relación de empobrecimiento de la población con la imposibilidad de acceder a los derechos; y por el otro, la manera en que la corrupción de los poderes del estado (en este caso provincial) imposibilita la ejecución de la única herramienta que las democracias formales ofrecen a sus ciudadanos: la justicia.

Dice el informe: “Si bien el derecho asiste a la gran mayoría de los campesinos, la Ley de Prescripción Veinteañal es muy compleja y requiere de carísimas mensuras, además de que el plazo de

posesiones es excesivamente largo y requiere de un sostenido, preciso y costoso asesoramiento legal que impide, tácitamente, el acceso a la justicia [...] Muchos de los campesinos tenedores de derechos son injustamente desalojados de sus legítimas posesiones por supuestos dueños y compradores”. Para finalizar, “la problemática de la tenencia y posesión de la tierra es una de las principales cuestiones de la agenda de derechos humanos santiagueña, ya que el proceso de avance indiscriminado de la frontera agrícola de las oleaginosas con eje en la soja, atenta no sólo contra los derechos reales de la posesión sino también contra el patrimonio ambiental de las comunidades campesinas” (Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, 2004).

Este informe surge después de muchos años de resistencias del MOCASE y varios meses de acciones colectivas en toda la provincia por el esclarecimiento del asesinato de dos jóvenes, que los poderes provinciales pensaban ignorar debido al involucramiento de funcionarios. Movimiento que pide por justicia y al que se le sumaron los campesinos provinciales.

Estos procesos en el campo argentino, que integran a su vez los nuevos procesos de la sociedad en su conjunto, ocurren después de una de las crisis de legitimidad política más importantes de la historia (2001-2002), cuyas expresiones dejaron como saldo 48 muertos en pocos días y cuyos ecos aun están presentes en el país. Los procesos de democratización reales se obtienen de una relación, en tensión y en cuestión, entre los representantes y los representados, y no del mero mantenimiento de procedimientos formales de la democracia. Para que esa relación persista, para neutralizar los avances de los actores económico-políticos que condujeron a nuestros países a la situación actual, es necesario mantener estos campos de resistencias y experimentación con nuevos actores, nuevas estéticas, nuevas propuestas, que son los que les otorgan valor a las democracias formales y delegativas que prevalecen en América Latina. En síntesis, la democratización de los mundos rurales y agrarios es un proceso que se produce en el mismo registro que la de las sociedades en su conjunto.

## BIBLIOGRAFÍA

Arceo, Enrique 2003 *Argentina en la periferia próspera. Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación* (Buenos Aires: Universidad de Quilmes/FLACSO/IDEP).

- Backwell, Benjamin y Stefanoni, Pablo 2002 “El negocio del hambre en la Argentina. ¿Soja solidaria o *apartheid* alimentario?” en *Le Monde diplomatique* (Buenos Aires) febrero.
- Censo Nacional Agropecuario de 2002*, datos provisionales.
- Cloquell, Silvia 2003 “Estrategias de reproducción de la producción familiar. La problemática de la sustentabilidad de los recursos naturales en un área agrícola de la Región Pampeana”. Tesis doctoral, Universidad Nacional de Rosario.
- Domínguez, Diego y Sabatino, Pablo 2003 “Lo que la soja se llevó: transgénesis de un modelo” (Buenos Aires). Ponencia presentada a las III Jornadas de Agricultura y Agronomía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Domínguez, Diego; Lapegna, Pablo y Sabatino, Pablo 2003 *Diagnóstico socioeconómico. Efectos de la agricultura industrial en un área de agricultura familiar* (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires/Grupo de Estudios Rurales).
- Giarracca, Norma 1998-1999 “Transformaciones en la estructura social agraria cañera de Tucumán y las estrategias de los actores sociales” en *Población y Sociedad. Revista Regional de Estudios Sociales* (Tucumán).
- Giarracca, Norma (coord.) 2001 *La protesta social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país* (Buenos Aires: Alianza).
- Giarracca, Norma et al. 2003 *Territorios y lugares. Entre las fincas y la ciudad. Lules en Tucumán* (Buenos Aires: La Colmena).
- Giarracca, Norma and Teubal, Miguel 2001 “Crisis and Agrarian protest in Argentina. The Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha in Argentina” in *Latin American Perspectives* (Riverside) Vol. 28, N° 6, november.
- Giberti, Horacio 2001 “Sector agropecuario. Oscuro panorama ¿y el futuro?” en *Realidad Económica* (Buenos Aires) N° 177, enero-febrero.
- Goldberg, Celeste 1999 “El Movimiento Agrario de Misiones en un escenario en transformación”, mimeo.
- Meiksins Wood, Ellen 1988 *Peasant-Citizen and Slave: The Foundations of Athenian Democracy* (Londres/Nueva York: Verso).
- Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos 2004 *Informe de Santiago del Estero*. En <www.jgm.gov.ar>.
- Moore, Barrington 1976 *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia* (Barcelona: Península).
- Obschatko, Edith de y Piñeiro, Martín 1986 *Agricultura pampeana: cambio tecnológico y sector privado* (Buenos Aires: CISEA).
- Pengue, Walter 2000 *Cultivos transgénicos ¿Hacia dónde vamos?* (Buenos Aires: Lugar Editorial).
- Schmitter, Philippe C. 1987 “El siglo del corporativismo” en *Cuadernos de sociología* (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires).

- Sousa Santos, Boaventura de 2000 *A crítica da razão indolente* (São Paulo: Cortez).
- Strange, Marty 1988 *Family Farming. A New Economic Vision* (Lincoln, San Francisco: University of Nebraska Press/Institute for Food and Development Policy).
- Vallianatos, E. G. 2001 “All of Africa’s gods are weeping” in *Race and Class* (Sage Publications) Vol. 43, N° 1.
- Vallianatos, E. G. 2003 “American cataclysm” in *Race and Class* (Sage Publications) Vol. 44, N° 3.

RAMÓN FOGEL\*

## MOVIMIENTOS CAMPESINOS Y SU ORIENTACIÓN DEMOCRÁTICA EN EL PARAGUAY

### ALCANCE

En el presente trabajo se plantea una reflexión sobre las visiones de la democracia implícitas en las demandas de los movimientos sociales rurales en los últimos diez años, y en esa medida, se soslayan las prácticas organizativas internas que dependen del tipo de movilización y del contexto en el cual se desarrollan. Las demandas planteadas se corresponden, en mayor o menor medida, con las aspiraciones de grupos y clases sociales; y la legitimidad de los líderes puede medirse más con la adhesión que reciben en las movilizaciones –esto es, su capacidad de convocatoria– que con la cantidad de votos recibidos o la transparencia de procesos electorales.

La discusión muestra los límites de la pertinencia y utilidad de teorías de la democracia dominantes hoy, y aporta insumos para replantear las relaciones entre democracia y Estado, por una parte, y democracia y mercado, por otra.

\* Investigador del Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI), Asunción.

Los movimientos considerados son promovidos básicamente por dos organizaciones nacionales con relativa permanencia. Una de ellas, la Mesa Coordinadora de Organizaciones Campesinas (MCNOC), asocia a organizaciones regionales con relativa autonomía, mientras que la Federación Nacional Campesina (FNC) tiene capítulos regionales. Ambas representan a campesinos empobrecidos con pluriactividad que no juegan en las grandes ligas y dependen, en gran medida, desde principios de siglo pasado, de remesas de familiares trabajadores migrantes.

Las organizaciones consideradas no se corresponden con la clasificación establecida que discrimina a las organizaciones según sean reivindicativas, gremiales, económicas, etc., en tanto combinan, en la prosecución del interés colectivo, reivindicaciones económicas para sus adherentes, tales como las planteadas por la MCNOC, con otras de alcance más global.

El análisis se sustenta en datos de naturaleza secundaria, incluyendo crónicas periodísticas.

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El régimen autoritario de Stroessner entregó como prebendas grandes extensiones de tierra fiscal a civiles y militares de su primer anillo, y facilitó la expansión de medianos y grandes productores brasileños, básicamente en la frontera Este (Alto Paraná), a costa de la marginación de los campesinos paraguayos<sup>1</sup>.

Esta discriminación que sufren los campesinos paraguayos en su propio país determina un discurso nacionalista de campesinos movilizados, ya desde principios del siglo pasado, en luchas por la tierra. Un caso que refleja el rechazo del monopolio extranjero de la tierra fue la ocupación, en 1983, luego legalizada, de una gran fracción de tierra ociosa bautizada como Malvinas (luego Minga Porá), en Alto Paraná, de propietarios extranjeros ausentistas.

Las ocupaciones eran justificadas con argumentaciones morales y jurídicas. Las primeras enfatizaban el derecho básico, universal, a la subsistencia, mientras que las justificaciones jurídicas recordaban disposiciones constitucionales que garantizaban el derecho del campesi-

---

<sup>1</sup> Paraguay, un pequeño país mediterráneo situado en el corazón de Sudamérica, tiene todavía a casi la mitad de su población de 5,5 millones de habitantes viviendo en áreas rurales y dependiendo de la producción primaria; su historia política está marcada por una dictadura de más de tres décadas de duración.

no al acceso a una parcela familiar. Con las mentadas ocupaciones se contestaba el poder autoritario, al mismo tiempo que se lograba la participación campesina en el proceso de asignación de derechos sobre las tierras y se atacaba la base económica y política del latifundio.

En 1989 se iniciaba la experiencia democrática en Paraguay. Con población campesina mayoritaria, el país salía de un régimen cuanto menos autoritario que duró 35 años y negaba en forma explícita la democracia. Los grupos y clases dominantes celebraron el advenimiento de la democracia con la vigencia de las libertades públicas y el sistema de elecciones libres, mientras los campesinos expresaron su esperanza en que la participación democrática permitiría la atención a los violentos conflictos agrarios de larga data.

Cuando los campesinos cayeron en la cuenta de que la democracia formal recién establecida no implicaba la representación de sus intereses en la esfera del Estado y que sus demandas no serían escuchadas, aunque sus interminables gestiones legales por cauces institucionales llevaran diez años, intensificaron las ocupaciones de grandes fracciones ociosas. Durante el primer año del nuevo gobierno que inauguraba el régimen democrático, de las 91 ocupaciones, más de la mitad ocurrieron en el fronterizo departamento de Alto Paraná. Una de las primeras se produjo en La Fortuna, para recuperar tierras fiscales asignadas ilegalmente a un cercano colaborador de Stroessner. En este caso, como en otros, las justificaciones morales sumadas a las jurídicas apuntaban a la necesidad de satisfacer las necesidades básicas de todos. Esta idea central de ciudadanía con derechos básicos asociada a la concepción de la democracia se mantiene, aunque se enriquece, en el tiempo que sigue.

#### LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA Y LAS ESTRATEGIAS ADAPTATIVAS CAMPESINAS

En 1992, la Asamblea Nacional Constituyente adopta el texto propuesto por la Asociación Rural del Paraguay (de los latifundistas), imposibilitando prácticamente las expropiaciones de tierras por los canales formales. Como se verá, esto no significó el fin de la expansión de la frontera agrícola con la colonización nativa, sino más bien el desarrollo de estrategias adaptativas de los campesinos movilizados. En una suerte de compensación, los voceros de las organizaciones de los grandes propietarios reconocen el problema campesino y plantean como solución elevar la productividad de las parcelas, cada vez más

pequeñas, operadas por los campesinos. En esa propuesta, el minifundio pulverizado y la concentración de la tierra, una de las más altas de América Latina, no constituían un problema político sino más bien una mera cuestión técnica.

Para los campesinos, la ocupación de grandes latifundios, aunque no aparecía en el repertorio de modalidades de ejercicio de la democracia, es la alternativa disponible para lograr una efectiva participación en las decisiones que los afectan, aunque la misma generara reacciones de los latifundistas. La respuesta a las ocupaciones fue una mayor violencia (destrucción de cultivos, incendios de chozas, apresamientos masivos) ampliamente justificada por los medios de prensa –que expresaron el poder simbólico de los grandes propietarios– como ataque a la delincuencia. En estos medios, los latifundistas se presentan como los pilares básicos de la economía, al generar, supuestamente, centenares de miles de puestos de trabajo y divisas con las exportaciones.

Esta violencia crece con la contratación de matones por parte de los latifundistas, de tal modo que suman 90 los campesinos asesinados desde el advenimiento de la democracia, uno de los últimos precisamente en La Fortuna, cuando intentaban recuperar otra fracción presumiblemente de origen fiscal y con problemas legales de origen, ya que la Ley 1863/63 requería un Decreto del Poder Ejecutivo para transferir grandes fracciones de tierra fiscal, acto administrativo obviado en los casos de asignación prebendaria.

Ya en el segundo gobierno democrático que se inicia en 1993 se tornan más pronunciadas la defensa del latifundio y la violencia concomitante, a tal punto que entre marzo y mayo de 1994 se reportó el asesinato de 22 campesinos, a los que se suman 13 caídos en los meses siguientes hasta fines de 1995, y 28 asesinados en 1996; el dificultoso proceso político que siguió a la apertura post dictadura, en realidad, se proyecta hasta nuestros días. La constante de ese proceso es la degradación de las condiciones de vida en el campo y la resistencia campesina a la misma.

Ante la inexistencia de canales para negociar conflictos, la violencia campesina es contestada con creciente represión oficial o con matones contratados por latifundistas. En el nuevo contexto, los líderes campesinos no se sienten atraídos por las convocatorias a foros de discusión con representantes de los gremios de empresarios rurales. Asumen más bien que asistir a esas reuniones legitima decisiones tomadas de antemano por sectores que viabilizan un estilo de desarrollo dual que margina a los campesinos y privilegia a pocos. La modali-



dad de los foros de discusión, muy de moda, es impugnada por los líderes de las principales organizaciones, por considerar que los mismos sólo sirven para dar apariencia de toma de decisiones participativas a las decisiones tomadas por los gremios empresariales que sólo favorecen a los grandes propietarios.

Sin abandonar las ocupaciones de tierras, los campesinos movilizados buscaron superar la atomización y fortalecieron organizaciones nacionales y regionales, incorporando nuevos temas a la agenda: la necesidad de políticas que busquen el desarrollo del mercado interno a través de la agroindustrialización, básicamente del algodón; el fortalecimiento de la banca pública; y una mayor presencia estatal en la economía. Las grandes organizaciones resaltan con marchas anuales sus demandas; una de ellas, la MCNOC, reclama apoyo oficial para financiar proyectos productivos, y la FNC demanda la agroindustrialización para el cultivo del algodón.

Otra nueva respuesta a la crisis campesina consiste en la formulación e implementación de estrategias alternativas de desarrollo de asentamientos en colonias nacionales (El Triunfo Alto Paraná, colonias de SPN, etcétera).

Ya avanzada la transición, la visión de la democracia de los campesinos movilizados se va enriqueciendo en la medida en que la misma incorpora la participación en la formulación de políticas y de propuestas alternativas de desarrollo de los asentamientos. Esto se suma a la vieja modalidad de participación en la asignación de tierras a través de ocupaciones, que continúa.

Las posturas de las principales organizaciones campesinas ante las elecciones presidenciales y legislativas de abril de 2003 fueron diferentes, ya que mientras algunas participaban con candidatos propios, otras se abstuvieron de una participación directa; incluso, algunas organizaciones plantearon el voto en blanco. El poder campesino se presentaba fragmentado –en la medida en que algunos sectores plantean nuevos caminos–, pero sus expresiones salientes manifestaban tanto ideas orientadas a la emancipación de servidumbres viejas y nuevas, como el rechazo al orden establecido. En esta respuesta pesó la desconfianza en la democracia formal, en tanto que en ella algunos pocos valen más y sus intereses reciben atención privilegiada, en el marco de las instituciones representativas consideradas democráticas.

El hecho de que las organizaciones optaran por caminos diferentes debilitó sólo circunstancialmente las alianzas, ya que las decisiones en cuestión más bien fueron evaluadas como un error de

coyuntura que responde a la heterogeneidad relativa de los sectores organizados. El triunfo electoral, de la mano de una fuerza política conservadora, del líder de una de las organizaciones que hoy es senador de la Nación, es visto como una victoria pírrica en la medida en que su bancada tiene una orientación que, en esencia, colisiona con las demandas campesinas.

### RECHAZO DE TECNOLOGÍAS SUCIAS, RECUPERACIÓN DE LA SOBERANÍA NACIONAL Y REFORMULACIÓN DEL ROL DEL ESTADO

El sentido asociado al control de la tierra por parte de los latifundistas cambió con el desarrollo del capitalismo en el campo, de la mano de productores sojeros brasileños. Ya no se trata de monopolizar la tierra como fuente de prestigio y poder a través de clientelas; ahora es un medio de producción para obtención de renta y acumulación, con su explotación directa o su arriendo, aunque las formas de explotación se basan en tecnologías sucias, con empleo intensivo de biocidas, incluyendo desecantes que degradan el entorno.

En ese punto es importante tomar en cuenta que en 2004 la producción de soja llega a 1,5 millones de ha, más de la mitad de la superficie cultivada en el Paraguay, lo que representa el 2% del cultivo mundial. Esta expansión sitúa al país como cuarto exportador mundial, con 4 millones de toneladas producidas. El crecimiento anual del área bajo cultivo es superior al 8,5% anual y se da a costa de la economía campesina, y en beneficio básicamente de productores brasileños.

Con el boom de la soja, la expansión de los productores brasileños que emplean agrotóxicos indiscriminadamente se da en diversos contextos y adopta una de sus formas más nocivas en las colonias nacionales en las que estos brasileños adquieren ilegalmente parcelas de campesinos paraguayos. Con ese tipo de expansión (economías de escala, uso de agrotóxicos, destrucción de pequeños sembradíos, expulsión de pequeños productores, éxodo rural, etc.) desaparecen colectividades enteras que engrosan los cinturones de pobreza de los centros urbanos.

Ampliando la discusión sobre las derivaciones de la producción de la soja transgénica, resistida en forma abierta por las organizaciones campesinas, debemos señalar que la soja reemplaza a cultivos de consumo local y destruye cultivos permanentes, de modo que una agricultura sin campesinos deja la tierra desolada. La organización social emergente con el paquete soja, con su componente de violencia y autoritarismo,

erosiona las instituciones democráticas por diversas vías, que incluyen formas viejas y nuevas de corrupción (Díaz Bordenave, 2004).

La nueva modalidad de desarrollo capitalista en el campo plantea nuevos desafíos a los campesinos movilizados, para quienes la tierra sigue siendo un medio para satisfacer necesidades básicas y reproducir un estilo de vida y una identidad, asociado al derecho de todos a subsistir, que tiene prioridad sobre la acumulación; mientras algunos significados acerca de los derechos sobre las tierras se mantienen, se incorporan nuevas significaciones en la conciencia de los campesinos organizados. Se amplía la concepción de los derechos de ciudadanía: se incluyen derechos económicos, sociales y políticos. Esa idea de ciudadanía está marcando la nueva definición de democracia que los campesinos van construyendo con sus luchas. Concomitantemente, el derecho a la tierra vía ocupación de fracciones ociosas cambia con el uso indiscriminado de tecnologías sucias de los sojeros y la expansión de los productores brasileños en las colonias destinadas a campesinos paraguayos.

En el nuevo escenario, y a partir de 2003, los campesinos ocupan también parcelas de brasileños que adquirieron ilegalmente tierras de colonos paraguayos, y se oponen efectivamente al uso indiscriminado de agrotóxicos, especialmente en los departamentos de Alto Paraná y Caaguazú. En este punto debe tenerse en cuenta que la ley del estatuto agrario vigente hasta el año 2002 establecía que no podían ser adjudicatarios de parcelas agrícolas en colonias nacionales los propietarios de parcelas mayores a 50 ha, y que sólo en casos especiales el Poder Ejecutivo podía autorizar –se entiende que por medio de un decreto– la venta de tierras de su patrimonio cuya superficie exceda a la máxima establecida para los lotes coloniales<sup>2</sup>.

La disposición legal en cuestión establecía también que la propiedad de los lotes podía transferirse sólo después de transcurridos diez años de que el beneficiario hubiera cancelado el importe de su tierra<sup>3</sup>. Estas disposiciones se reproducen en la Ley 1863/02, aunque las restricciones para transferir la propiedad de las parcelas se reduce a cinco años luego de la cancelación del importe de la parcela. Para la interpretación de esta normativa debe tenerse presente que en dere-

---

2 Ver artículo 15 concordante con los artículos 75 y 76 de la Ley 854/63, así como el artículo 96 de la referida ley.

3 La Ley 854/63 establecía también que se tendrán como inexistentes las cláusulas que busquen eludir las restricciones y límites del dominio establecidos en ella. Ver artículos 137 y 139 del citado cuerpo legal.

cho administrativo, lo que no está establecido está prohibido. Estas disposiciones son soslayadas por productores brasileños que, arrinconando a empobrecidos colonos paraguayos, adquieren ilegalmente decenas de parcelas de colonias nacionales aprovechando la economía de escala que permite el cultivo de la soja.

En este planteo emergente de organizaciones campesinas, la búsqueda de una vida digna en el campo está asociada a la recuperación de la soberanía nacional, en un contexto marcado por la penetración y expansión de productores brasileños a costa de campesinos paraguayos que se van pauperizando. En un proceso insólito, brasileños transgresores de leyes ambientales y agrarias reclaman seguridad jurídica amparada en la dinámica integradora del MERCOSUR.

Ante la pasividad del Estado, los campesinos movilizados son los únicos que cuestionan una pretendida integración planteada en el marco del MERCOSUR, que agudiza la pobreza y la desintegración social, ya que se trata de una forma de integración regional productora de pobreza. En vez de proponer la complementación de las estructuras productivas nacionales y la reducción de las asimetrías existentes al interior del bloque, se alienta un proceso que despoja de sus parcelas familiares a campesinos paraguayos pobres. Debe tenerse en cuenta que la pobreza extrema llega al 25% de la población total, es básicamente rural, y crece paralelamente con la concentración de ingresos y de recursos.

En relación a la concentración del ingreso, debe tenerse presente que la misma fue intensificándose concomitantemente con la expansión de la soja, al punto que en áreas rurales el Índice de Gini, que mide precisamente la concentración, de 0,56 en 1995 pasó a 0,61 en 1997 y a 0,66 en 1999, la medida más alta de la región, caracterizada por sus grandes desigualdades (Fogel, 2002). El cuestionamiento campesino al MERCOSUR es al menos sugerente, teniendo en cuenta las características y consecuencias de las transacciones al interior del bloque, que ciertamente se ha fortalecido, pero con influencia nula en la generación de empleo productivo en el Paraguay y en la reducción de las inequidades. De hecho, el cultivo de la soja transgénica emplea menos mano de obra, con el agravante de que acumula parcelas campesinas que utilizaban tecnologías intensivas en empleo, que ocupaban mano de obra en medida significativa<sup>4</sup>.

---

4 Acerca de modalidades de integración regional, ver Di Filippo y Franco (2000).

Las formas emergentes de movilización campesina llaman la atención sobre las consecuencias de la integración en el marco del MERCOSUR, y en particular con Brasil, sobre el estilo vigente de desarrollo de cara a la equidad, y sobre la necesidad de replantear la estrategia de integración, de modo que esta se oriente hacia el control de la desigualdad social y promueva sistemas de producción con empleo intensivo favorables al desarrollo del mercado interno. En este planteo se considera axiomático reducir las desigualdades para posibilitar niveles mínimos de integración social. Se trata precisamente de generar oportunidades para sectores de nuestra población que están siendo excluidos por el proceso de globalización, y son relevantes en la definición de la identidad nacional.

Las demandas señaladas enriquecen los puntos básicos de la agenda de la discusión planteados por las organizaciones campesinas. Para lograr la atención a estas demandas, las principales organizaciones se movilizan e impiden, en muchos casos, que grandes productores de soja continúen su expansión. Básicamente, los canales utilizados no son los institucionales; en la modalidad dominante, se negocia después de mucha violencia. Se trata de formas diferenciadas de poder que convergen en cuestiones puntuales referidas, y que cuestionan la concepción de la política limitada a la esfera institucionalizada del Estado, que identifica al poder político como aquel generado en el sistema político y centrado en el Estado (Sousa Santos, 2001). Esta orientación genera la desconfianza de los actores políticos tradicionales, a cuya influencia escapan las organizaciones campesinas que se movilizan como actores sociales autónomos.

## REACCIONES ANTE OTROS EXCESOS DE LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL

En cuanto a otras expresiones de la globalización, las principales organizaciones campesinas rechazaron la privatización de empresas públicas, y con cortes de ruta y marchas hacia Asunción se opusieron a la ley que privatizaba la empresa telefónica estatal, movilizándose de hecho como las organizaciones más progresistas, ya que, efectivamente, en los últimos años, el campesinado organizado se constituye en el actor social principal en la resistencia a las propuestas del orden establecido. Más allá de este caso particular, las principales organizaciones campesinas impugnan las propuestas neoliberales de libre mercado sin límites, tal como se expresa en su oposición al ALCA. En

el enfoque que resulta de las movilizaciones campesinas, el retorno a la democracia implica la recuperación de la autonomía para formular políticas, la repolitización de la economía y la renacionalización de la política. En estas manifestaciones, los campesinos movilizados proponen la recuperación de la historia y la identidad nacionales para someter a control los procesos globales y no para negarlos.

El control de los excesos del mercado sin límites reclama, en la visión de las organizaciones campesinas, un Estado que lo regule; se trata de redefinir su papel a contracorriente de los dogmas del Estado mínimo. En este punto, aunque sean permeables al consumismo –una de las expresiones de la globalización en la esfera ideológica–, los campesinos rechazan la naturalización del neoliberalismo propuesta por los medios masivos de comunicación. En esta aparente ambivalencia campesina, la defensa de un Estado que ponga límites a los excesos del mercado y promueva el desarrollo nacional es consistente con la impugnación del Estado actual, el Estado real.

Para contrarrestar los excesos de las grandes corporaciones y del mercado internacional, y promover un tipo específico de integración regional, estas organizaciones reclaman más acción estatal. En esta visión, el Estado democrático debe constituirse en una entidad, ubicada por encima de intereses corporativos, que recepcione, procese y atienda al interés general de la sociedad. En este sentido, debe representar y promover los intereses de la sociedad en su conjunto, recuperando y conservando su autonomía. Se rechaza el Estado empresario para los grupos dominantes y se propone un Estado que participe en la formulación de las políticas, y no sólo en su ejecución, y que recupere además el diálogo como mecanismo democrático.

Esta demanda de más Estado coincide con sus actuales limitaciones ante los desbordes de la economía abierta, con su creciente pérdida de legitimidad al vaciar la democracia de contenido social (inequidades, pobreza, hambre, destrucción ambiental) a medida que se la relega a pequeños espacios y se presta más atención a aspectos formales de la democracia electoral.

De la discusión planteada se deriva que la nueva visión de la democracia que resulta de las movilizaciones campesinas es inseparable de la redefinición del rol del Estado, que a su vez enfrenta condicionamientos fuertes como la pérdida de legitimidad de los actores clave (sectores del empresariado, organizaciones sindicales) y de los partidos, incapaces de sumar nuevos intereses y expresar la heterogeneidad de la sociedad. Las formas de inclusión del demos en los pro-

cesos de decisión pública que caracterizan la democracia formal vigente también son cuestionadas por los campesinos movilizados, que proponen formas compatibles con la igualdad política.

La participación demandada es pensada en el escenario nacional como modo de institucionalizar la participación campesina en cuestiones críticas, sin preocuparse por las articulaciones con los gobiernos municipales. En esa orientación estaría pesando la desconfianza hacia modalidades que limitan los espacios de la participación a los microespacios y tienden a fragmentar las organizaciones. En buenas cuentas se buscan formas de inclusión en las que todos sean igualmente valorados y consigan igual atención a sus intereses.

En los términos de la matriz elaborada por Hubert de Grammont (Grammont y Mackinlay, 2003), la participación, representación y negociación se dan en el plano de la organización social pero no en la esfera de partidos políticos o del gobierno, por lo cual podemos definir a las organizaciones campesinas como autónomas, aunque la negociación –normalmente luego de mucha violencia– sí se desarrolla con el gobierno. Lo que permite definir la democracia social que practican las organizaciones campesinas es precisamente la participación, representación y negociación en la esfera de la organización social.

De hecho, las modalidades de participación interna de las capas campesinas en sus organizaciones varían según el caso, pero como rasgo común puede apuntarse que en el plano local la militancia va asociada a relaciones de solidaridad, reciprocidad y cooperación; esas prácticas aparecen como inseparables tanto de la construcción de la democracia como de la resistencia. En cuanto a los aspectos organizativos, algunas organizaciones tienen su estructura descentralizada, y otras tienen una estructura más centralizada, aunque basada en consultas a capítulos regionales. En general, las organizaciones campesinas priorizan a sus líderes en su capacidad de dirección política y moral de sus movimientos, y los líderes a su vez son legitimados por el compromiso de los militantes que mancomunan recursos en las movilizaciones de resistencia, en las que van construyendo la democracia.

Por otra parte, los planteos de organizaciones campesinas aportan insumos para la reformulación del Estado y de mecanismos institucionales de representación de intereses que ya no pueden limitarse al juego democrático en las elecciones. La ciudadanía, en esta visión que emerge de sectores campesinos movilizados, remite también a derechos colectivos con poca afinidad con el pensamiento neoliberal.

Lo novedoso de las movilizaciones campesinas apunta también a las formas de ejercicio del poder, toda vez que en ellas se expresa una pluralidad de formas de poder, ejercidas horizontalmente, que emergen de la sociedad, fuera del Estado que constituye el nicho neoliberal, y a pesar de él (Sousa Santos, 2001).

## BIBLIOGRAFÍA

- Di Filippo, Armando y Franco, Rolando 2000 *Integración Regional* (México: Siglo XXI/CEPAL).
- Díaz Bordenave, Juan 2004 “Qué nos dicen los campesinos muertos”, mimeo.
- Fogel, Ramón 2002 *Pobreza y rol del Estado en el Paraguay* (Asunción: Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios).
- Grammont, Hubert C. de y Mackinlay, Horacio 2003 “Las organizaciones sociales y la transición política en el campo mexicano”. Ponencia presentada en la reunión del Grupo de Trabajo Desarrollo Rural, III Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales, CLACSO, La Habana, 27 al 31 de octubre.
- Melía, Bartomeu 2004 “El campesino, la tierra y su piel” en *Correo Semanal* (Asunción) 21-22 de febrero.
- Nagel, Beverly 1999 “Underlashing the fury. The cultural discourse of rural violence and land rights in Paraguay” in *Comparatives Studies in Societies and History*, N° 1.
- Riquelme, Quintín 2003 *Los sin tierra en Paraguay. Conflictos agrarios y movimiento campesino* (Buenos Aires: CLACSO).
- Sousa Santos, Boaventura de 2001 *A crítica da razão indolente* (São Paulo: Cortez).



LUCIANO MARTÍNEZ VALLE\*

## LAS ORGANIZACIONES DE SEGUNDO GRADO COMO NUEVAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LA POBLACIÓN RURAL

### INTRODUCCIÓN

Durante la década del ochenta se habló mucho en Ecuador de que, al contrario de lo que había sucedido en la economía de la región, se trataba de una *década ganada* en el aspecto organizacional (Bebbington et al., 1992). En efecto, las organizaciones habían crecido como campeones, lo que hacía suponer un poco mecánicamente el fortalecimiento de la sociedad civil rural. No hay que olvidar que justamente en esa década comienza todo un proceso de efervescencia en torno a las demandas étnicas en América Latina, que al inicio del ajuste económico (al menos en el caso de Ecuador) se consolidarían en una política de contrabalance frente a los impactos negativos del neoliberalismo que amenazaban a la sociedad rural. Para los años noventa, la protesta indígena se plasmó en dos levantamientos importantes: el primero en 1990 y el segundo en 1994. Entre el primero y el segundo hay, no obstante, un cambio central en los planteamientos de los indí-

\* Sociólogo, Profesor-Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Ecuador.

genas: la bandera de la lucha por la tierra enarbolada con fuerza en el primero pasa a segundo plano en el segundo, mientras cobran fuerza las reivindicaciones étnicas de todo cuño. Este cambio no es pasajero y muestra un corte histórico importante en la orientación de la lucha indígena, en sus demandas centrales y en las respuestas por parte del Estado y los organismos financieros internacionales.

En 1994, y bajo la presión de las Cámaras de Agricultura apoyadas por estudios de economistas americanos<sup>1</sup>, finalmente se logró la expedición de la Ley de Desarrollo Agropecuario (LDA), que significó la eliminación de la Reforma Agraria. En adelante, será el mercado el único referente para acceder a la tierra, incluso en las mismas comunidades. Tal parece que al cerrarse la puerta legal para acceder a la tierra se hubiera también bajado el telón de la lucha por la tierra que había caracterizado a cuarenta años de movilización campesina<sup>2</sup>. Así, en el discurso de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y del resto de organizaciones indígenas, desaparecen poco a poco las referencias a la lucha por la tierra, mientras surgen nuevas demandas vinculadas con la etnicidad: plurinacionalidad, territorio, legalidad étnica, pluriculturalidad, etc. Lo sorprendente de todo esto es que, como lo muestran las cifras del mismo Censo Agropecuario de 2001, la distribución de la tierra no se había modificado desde 1974 y continuaba con un patrón concentrador (Índice de Gini de 0,80), que mostraba el fracaso del funcionamiento del mercado de tierras. Los mismos indígenas se encontraban atrapados en una situación de minifundismo exacerbado, con pocas opciones para continuar siendo productores agrarios. Entonces, ¿por qué las organizaciones indígenas habían silenciado su voz respecto a este tema que, en cambio, movilizaba a los campesinos en la década del setenta? ¿Es que ya no existía el problema agrario en el país?

---

1 El informe Whitaker sirvió de base para la elaboración de la Ley de Desarrollo Agropecuario de 1994.

2 Cuando en julio de 2003 recibí la visita de una estudiante chilena que hacía su doctorado en la Universidad de Notre Dame (EE.UU.) y que quería comparar los procesos organizativos y la lucha por la tierra en Brasil y Ecuador, me pareció que era necesaria una aclaración. La consolidación del nivel organizativo del Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) en Brasil no tenía nada que ver con la consolidación de la CONAIE y otros movimientos indígenas en Ecuador; faltaba el denominador común (la lucha por la tierra), al menos en el caso ecuatoriano. La mencionada estudiante no salía de su sorpresa, porque esa era la visión que se manejaba fuera del país y, por lo mismo, era poco menos que inconcebible que, dado el enorme avance, en la organización indígena no se privilegiara la lucha por la tierra.

Para sorpresa de muchos, este viraje se daba incluso en un entorno en el que se planteaba que los indígenas eran el sector más organizado del país. Tal parece que la organización indígena hubiera tomado otro atajo, desvinculándose de este problema central y respondiendo a otra dinámica externa más vinculada a lo que se conoce como el *post Consenso de Washington*, que busca, entre otros aspectos, vincular el *respaldo social* para corregir las imperfecciones del mercado y dar un rostro humano a las políticas de ajuste (Fine, 2003). Es en este contexto que hay que analizar el *boom organizacional* que experimenta el sector rural ecuatoriano en las últimas dos décadas. Un crecimiento que está muy vinculado al proyectismo, al desarrollismo y al etnicismo. Tres *ismos* que marcan una nueva concepción de lo que sucede actualmente en el medio rural ecuatoriano.

En este trabajo abordaré, en primer lugar, lo que se entiende por organizaciones de segundo grado (OSG) y el peso que tiene esta forma de organización en el medio rural; seguidamente, plantearé las explicaciones del crecimiento en la última década, para luego abrir una discusión sobre el tema del capital social; y finalmente, exponer algunas tendencias o perspectivas de este tipo de organizaciones y su rol en el desarrollo rural.

### ¿CÓMO CARACTERIZAR A LAS OSG?

En principio, una OSG es una agrupación de organizaciones de base (homogénea u heterogénea) que adquiere un estatuto de representatividad local y/o regional en la medida en que busca concretar las demandas provenientes de sus bases. En el caso ecuatoriano existen OSG que han surgido vinculadas a la lucha por la tierra y a reivindicaciones políticas en los años setenta, y OSGs más modernas que han proliferado en los años ochenta y noventa como respuesta a la oferta de proyectos por parte del Estado, ONG y, más recientemente, por parte de instituciones como el BM, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el BID.

Las organizaciones de segundo grado en Ecuador tienen características que rebasan las clásicas tipologías de organizaciones del medio rural. Según Moyano, por ejemplo, existirían tres tipos de organizaciones rurales: las reivindicativas, las de carácter económico, y las profesionales. Las primeras son consideradas gremiales y buscarían “la defensa integral de los intereses del colectivo social que dicen representar”; las segundas, “generalmente se encuentran vincu-

ladas a la producción, transformación y comercialización de productos agropecuarios”; y las terceras buscan más bien el “desarrollo de sus afiliados” (citado por Gómez, 2000: 45-46). Es claro que las OSG no calzan dentro de esta tipología en la medida en que son al mismo tiempo reivindicativas y tienen rasgos de las de tipo económico, aunque evidentemente no tengan nada que ver con la dimensión profesional. Las OSG incluyen en sus bases un sinnúmero de tipos de organización, desde aquellas de corte ancestral como las comunas, o de tipo productivo como las cooperativas, hasta organizaciones de tipo social y cultural. Aquellas OSG que sólo incluyen comunidades tienen, evidentemente, una mayor homogeneidad en sus bases y constituyen estructuras institucionales de mucho peso en el medio rural, pero no es la regla general. Esta heterogeneidad en las bases puede ser un factor que se refleje también en las reivindicaciones levantadas por la OSG que no siempre responden al *interés general* o a las prioridades del desarrollo local<sup>3</sup>.

Un intento de tipologización de OSG para el caso ecuatoriano lo realiza también Thomas Carroll (2003), quien las clasifica en cuatro tipos: reivindicativo/político/cabildeo, empresa social, multifuncionales y manejo de recursos naturales. La mayoría de las OSG censadas en 2002 corresponderían al tipo *multifuncionales*, en la medida en que además de los pequeños proyectos que impulsan, todavía conservan en sus estatutos ciertas reivindicaciones políticas que pueden reactivarse en coyunturas específicas. No existen prácticamente organizaciones empresariales y de manejo exclusivo de recursos naturales.

Al presente no disponemos de datos para clasificar a las OSG según esta tipología, pero un acercamiento a algunos recientes estudios de caso puede servir para ilustrar el carácter de estas organiza-

---

3 Existen otros problemas inherentes a las OSG que sobrepasan el alcance de este trabajo, como la presencia del caudillismo y caciquismo en la dirigencia de estas organizaciones. Este problema ha sido analizado extensamente por Bahamondes Parrao para el caso chileno, como un obstáculo para la concreción de capital social en la medida que en la sociedad rural existen clientelismos o semiclientelismos que reemplazan frecuentemente las relaciones de cooperación en una comunidad (2001: 16). La presencia de dirigentes por más de diez años y la concentración familiar de dirigentes son muy frecuentes en organizaciones débiles y nada democráticas, y no ayudan a la construcción del capital social. Igualmente, una de las debilidades halladas en las organizaciones estudiadas dentro del Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER) era justamente “el manejo paternalista de recursos y decisiones y clientelismo arraigado; abuso de poder de representantes campesinos en las distintas instancias de decisión” (Arrobo y Prieto, 1995: 131).

ciones. Así, por ejemplo, el estudio realizado en 2000 sobre cuatro OSG importantes de la sierra muestra las siguientes características: la Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi (UNORCAC) en la provincia de Imbabura, surgida en un contexto de reivindicaciones políticas, depende ahora para su sobrevivencia del financiamiento de pequeños proyectos; la Unión de Organizaciones Populares de Ayora, Cayambe (UNOPAC), en la provincia de Pichincha, es de hecho una ONG campesina que administra varios proyectos para pequeños productores<sup>4</sup>; la Organización Jatun Ayllu Cabildo de Guamote (OJAG) en la provincia de Chimborazo, surgida al calor de la lucha por la tierra, sufre de un proceso de reflujo organizativo al no ubicarse dentro del nuevo contexto del desarrollo local; y finalmente, la Tucuy Cañar Aillucunapac Tatanacuy (TUCAYTA) en la provincia de Cañar, que se consolidó en torno al manejo del riego, ha sido golpeada recientemente por la migración internacional y la dolarización. Si bien estas cuatro OSG pueden haber logrado una *buena capacidad organizativa*, varios problemas (internos y externos) amenazan su sustentabilidad<sup>5</sup>. En todos los casos estudiados se evidencia una pérdida del horizonte político-reivindicativo, pero también una consolidación en el perfil de manejo de proyectos, a excepción del caso de Guamote que incluso ha perdido peso en este ámbito al surgir el Municipio como el nuevo actor protagónico. Pero existen sobre todo elementos que provienen del entorno macroeconómico y que afectan el funcionamiento de las OSG, sobre todo en la dimensión empresarial: el proceso de dolarización de la economía y la progresi-

---

4 Según Chiriboga (1996: 381), en los años noventa la diferenciación entre ONG y OSG se había tornado menos clara, en el sentido de que ambas se dedicaban a “promover el desarrollo local por medio de organizaciones sociales y sus beneficiarios”.

5 De hecho, existen otros elementos importantes que podrían servir de base para realizar tipologías de OSG. Así, un estudio anterior realizado por Víctor Bretón (2001) sobre tres OSG de la sierra (Corporación de Organizaciones Campesinas de Licto, Unión de Cabildos de San Juan en la provincia de Chimborazo y Unión de Indígenas Salasacas en la provincia de Tungurahua) señala seis tendencias importantes: se han formado por el impulso externo en el que participan varios actores (iglesias, ONG, Estado); existe una relación entre presencia de organizaciones de desarrollo y densidad organizativa; las bases son una clientela por la cual compiten las OSG; predominio de una dirigencia de corte tecnocrático; predominio de redes clientelares y consolidación de cacicazgos de “nuevo cuño”; y presencia de conflictos internos (dirigentes-bases, nuevos dirigentes-viejos dirigentes, etc.). Elementos todos que muestran una dimensión más real de la forma en que han surgido las OSG, las dificultades que tienen en ser “representativas” del mundo indígena y la forma nada democrática en la que actúan.

va entrada de productos agrícolas de países vecinos. Los pequeños proyectos centrados en actividades agropecuarias e incluso agroindustriales no tienen viabilidad en un contexto competitivo basado en más altos niveles de productividad. El progresivo retiro del Estado de la escena rural no ha sido acompañado de políticas de apoyo para pequeños productores, quienes se encuentran sometidos a la dura lógica del mercado y, por lo mismo, con reducidas posibilidades de mantenerse como tales<sup>6</sup>.

### LAS OSG: ¿NUEVA ARQUITECTURA ORGANIZACIONAL EN EL CAMPO?

Hasta los años ochenta, el modelo de organización de la población rural pasaba por el predominio sea de la forma organizativa tradicional que se denomina comuna o comunidad, o por nuevas formas más vinculadas a procesos productivos, como las cooperativas o las asociaciones. Zamosc nos da una visión de lo que sucedía en el medio rural a mediados de los años noventa: tanto la población indígena como la mestiza se organizaban predominantemente en comunidades, aunque había una dinámica importante de otras formas de organización, como las cooperativas y las asociaciones. Este mismo autor concluye señalando que “por primera vez, la comuna ha dejado de ser la opción preferencial de los ámbitos de predominio indígena” para resaltar la preferencia que tenía la población rural indígena y mestiza para organizarse bajo la modalidad de asociaciones, dado que “es más flexible e implica menores compromisos de los miembros” (Zamosc, 1995: 60). En realidad, los requisitos para formar una asociación no son muy exigentes en comparación con los de la comuna y, sobre todo, es una forma más adaptada a los modos productivos actuales de las familias campesinas con predominio del mercado (Martínez Valle, 1998). Pero, de hecho, ya existían federaciones, uniones de cabildos, uniones de organizaciones campesinas que aglutinaban a comunidades, asociaciones y cooperativas en las principales regiones del país. Es decir, ya existían las denominadas organizaciones de segundo grado, aunque todavía no habían sido visibilizadas

---

6 De allí que estas OSG estudiadas hayan tenido que refugiarse bajo el ala del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (PRODEPINE) para obtener financiamiento de proyectos relacionados con sus demandas prioritarias. Así, la OJAG obtuvo el financiamiento de 4 proyectos con un monto de u\$s 61.153; la UNORCAC 10 proyectos con un monto de u\$s 237.720; la UNOPAC, 18 proyectos con un monto de u\$s 103.807 y la TUCAYTA, 4 proyectos con un monto de u\$s 67.426.

por los científicos sociales del Norte como el elemento clave del desarrollo rural, sobre todo en el medio indígena.

Una primera aproximación a la situación de las OSG en el medio indígena, disponible gracias a varias investigaciones realizadas a mediados de la década del noventa, nos muestra los siguientes rasgos: inestabilidad a lo largo del tiempo, difusa representatividad con respecto a las bases, predominio de un perfil desarrollista en la configuración institucional así como en los objetivos (Martínez Valle, 1997). No obstante, la gran mayoría de estas organizaciones tenía debilidades en el perfil empresarial; es decir, todavía no respondían a la oferta que se estaba diseñando desde el Estado, las ONG y posteriormente el Banco Mundial para la elaboración y ejecución de proyectos. Hasta entonces se tenía otra imagen de estas organizaciones: más vinculadas con las demandas sociales y políticas del campesinado y, posteriormente, de los pueblos indígenas; pero ya desde la década del noventa experimentaban un giro importante en sus demandas centrales, tal como lo analizaremos más adelante. Para esta coyuntura de mitad de los noventa, las conclusiones eran más bien pobres, pues muy pocas OSG (17 de un total de 71 investigadas a nivel de la sierra) tenían capacidades tanto organizativas como de gestión para hacerse cargo del manejo de proyectos. Pero sólo tres entre ellas podían ser consideradas como OSG consolidadas desde esta perspectiva, es decir, tenían una real capacidad de demandar proyectos, ejecutarlos, y realizar las labores de seguimiento y evaluación. “Un pequeño grupo alcanzaba un perfil más moderno, deslindándose del resto que conservaba todavía el modelo tradicional de representación político-organizacional” (Martínez Valle, 1997: 120).

La imagen que podríamos elaborar sobre las OSG era que todavía no habían entrado de lleno en el andarivel desarrollista, pero que ya existía una oferta de proyectos que empezaba a ser tentadora, sobre todo para los indígenas, pero cuyo acceso pasaba por la *condición sine qua non* de la formación de organizaciones de segundo grado.

Hacia 1998, a solicitud del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (PRODEPINE), se realizó un primer censo de las OSG que nos permite hacer un análisis más actualizado sobre este tipo de organización entre la población indígena y negra del país.

CUADRO 1  
OSG A NIVEL DEL PAÍS

Regiones	Número	Porcentaje
Sierra Norte	31	20,0
Sierra Centro	73	47,1
Sierra Sur	37	23,9
Costa	14	9,0
<b>Total</b>	<b>155</b>	<b>100,0</b>

Fuente: PRODEPINE, *Censo de Organizaciones de Segundo Grado* (1998).

La distribución de las OSG no es homogénea entre las diversas regiones. Claramente se concentran en la sierra (91%) y, dentro de esta región, específicamente en la zona central, que agrupa a las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Bolívar. Esto muestra una estrecha correlación entre alta densidad de población indígena y densidad organizativa en las diversas regiones del país.

Así, por ejemplo, la provincia de Chimborazo es la que más OSG tenía, seguida en orden de importancia por Cañar, Cotopaxi, Imbabura y Tungurahua; en esas cinco provincias se ubica el 71,6% del total de estas organizaciones en la sierra ecuatoriana. Respecto a cualquier situación anterior, el nivel de organización formal se había incrementado, especialmente desde que se empezaron a ofertar proyectos desde el PRODEPINE. Esto nos lleva a plantear la hipótesis de que el incremento organizacional está vinculado con la oferta de proyectos no sólo desde las ONG o las instituciones tradicionales de desarrollo (iglesias, Estado u otros organismos regionales de desarrollo), sino fundamentalmente desde el principal proyecto indígena financiado con fondos del Banco Mundial. Una de las condiciones para obtener recursos de este proyecto era justamente que exista una contraparte organizacional, de preferencia una organización de segundo grado.

A pesar de que estos datos provienen de un censo, lamentablemente no se aplicó una pregunta clave: ¿desde cuándo existe esta organización? Esto nos habría podido servir para verificar nuestra hipótesis de que la mayoría de estas organizaciones surgieron cuando apareció la oferta de proyectos desde el PRODEPINE. De allí que el intento de medir la capacidad organizacional en base a una información que no discrimina el momento en que surgieron estas organizaciones nos parece un ejercicio poco fructífero. No obstante, algunas



conclusiones de estos datos son importantes para desmitificar la supuesta mayoría organizacional en el mundo indígena.

El objetivo de este censo era conocer la capacidad de las OSG para implementar proyectos en forma directa, sin el tutelaje tradicional de las ONG. De esta manera, para las instituciones que prestaban los recursos (Banco Mundial y FIDA) se establecía un canal directo de flujo de recursos financieros siempre y cuando exista una “capacidad institucional” adecuada. Los resultados y análisis que se han realizado de este censo (Ramón Valarezo, 2001: 49-51) muestran, no obstante, varios aspectos interesantes: la diversidad de organizaciones de primer grado agrupadas en las OSG, lo que desmitifica el supuesto de que todas ellas eran comunas indígenas (76% correspondían a clubs, juntas de agua, grupos religiosos, grupos de mujeres, asociaciones, cooperativas, mientras que sólo el 24% eran comunas); la mayoría de las OSG tenían un componente pluriétnico, mientras que aquellas más homogéneas son minoritarias (sólo el 35% eran exclusivamente indígenas). Estos dos aspectos ponen en tela de juicio la supuesta relación entre organización rural y etnicidad, en la medida en que es más bien la población rural de diverso origen étnico la que buscaba agruparse en las OSG como un mecanismo para obtener recursos económicos.

En cuanto a la capacidad institucional medida a través de varios indicadores (capacidad de gestión, cultura organizativa, capital humano, capital financiero), muestra que sólo el 26,6% de las OSG tenían posibilidades de manejar proyectos sin mayores dificultades, muchas de ellas no tenían ni siquiera los estatutos aprobados, otras tenía un bajo nivel de capital humano, y muy pocas manejaban fondos financieros significativos. A pesar de los esfuerzos por mostrar una situación aceptable, la realidad señalaba más bien fuertes debilidades en los aspectos empresarial-contables que interesaban al Banco Mundial para la ejecución del proyecto. Sin duda, este indicador también puede haber incidido en la asignación de proyectos del PRODEPINE a las OSG demandantes, tal como lo podemos ver en el siguiente cuadro.

CUADRO 2  
DISTRIBUCIÓN DE LAS OSG ENTRE LAS PROVINCIAS DE LA SIERRA

Provincias	Número de OSG (1998)	Porcentaje	Número de OSG (2002)	Porcentaje	Número de OSG ejecutoras (2003)	Porcentaje	Diferencia 1998-2003
Garchi	2	1,4	1	0,6	2	1,9	0
Imbabura	17	12,0	22	13,4	14	13,1	-3
Pichincha	12	8,5	15	9,1	7	6,5	-5
Cotopaxi	19	13,4	23	14,0	14	13,1	-5
Tungurahua	16	11,4	19	11,6	14	13,1	-2
Chimborazo	29	20,6	40	24,4	32	29,9	3
Bolívar	9	6,4	14	8,5	10	9,3	1
Cañar	20	14,2	18	11,0	9	8,4	-11
Azuay	11	7,8	7	4,3	3	2,8	-8
Loja	6	4,3	5	3,1	2	1,9	-4
<b>Total</b>	<b>141</b>	<b>100,0</b>	<b>164</b>	<b>100,0</b>	<b>107</b>	<b>100,0</b>	<b>-34</b>

Fuente: PRODEPINE, *Censo de Organizaciones de Segundo Grado* (1998) y Fundación Heifer-Ecuador (2002).

La oferta de proyectos PRODEPINE efectivamente significó un incremento de las OSG, que de 141 en 1998 pasan a 164 en 2002. No obstante, no todas las organizaciones de segundo grado lograron acceder al financiamiento de proyectos. Las OSG que en realidad ejecutaron proyectos hacia el año 2003 llegaron a 107, es decir, una disminución del 24% con respecto a aquellas registradas en 1998 y una disminución de 34,8% respecto al número total de OSG registradas en el censo de 2002. Solamente Chimborazo y Bolívar experimentaron un pequeño crecimiento, mientras que en el resto disminuyeron (en algunos casos en forma significativa, como ocurrió en Cañar).

Tenemos entonces un grupo de 107 OSG que ejecutan proyectos del PRODEPINE, y que siguen concentradas en la sierra central (ahora con el 52,3% del total), más específicamente en Chimborazo (30% del total), y dentro de esta provincia en el cantón Colta (donde se ubican el 38% de las OSG de la provincia). Tras esta primera constatación sobre la ubicuidad de las OSG, queda por analizar qué tipo de proyectos se implementan y si tienen relación con la pobreza de estas áreas.

CUADRO 3  
OBJETIVOS DE LAS OSG

Objetivos principales	Porcentaje
Actividades/acciones del desarrollo	55,2
Fortalecimiento organizativo	13,8
Identidad	13,8
Educación y capacitación	10,3
Representación política reivindicativa	6,9
<b>Total</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Fundación Heifer-Ecuador (2002).

De acuerdo con estos datos, las OSG se orientaban hacia la implementación de actividades de desarrollo, mientras los otros objetivos más vinculados con los temas organizativos, identitarios y políticos quedaban en segundo plano<sup>7</sup>. Véase, por ejemplo, el bajo nivel del objetivo de representación política, así como el de educación y capacitación. De allí que muchas de estas OSG, al parecer, se transformaban paulatinamente en un nuevo tipo de ONG rurales, posicionadas de mejor forma para captar la oferta de recursos hacia el mundo rural.

Las opiniones sobre los resultados del censo de OSG realizado en 2002 muestran que, ciertamente, si bien se incrementó el número de organizaciones, también se produjo un cambio importante en la orientación y objetivos de las mismas. Así, por ejemplo, el informe elaborado por la Fundación Heifer-Ecuador señala lo siguiente: “Estos resultados nos hablan no sólo de la orientación primordial de las OSG hacia la consecución de objetivos de desarrollo y la gestión de proyectos, sino también de una tendencia hacia un menor involucramiento en la consecución de objetivos de carácter político reivindicativo, que estuvo presente en el origen de muchas OSG en las décadas de 1970 y 1980. Este hecho parece ser aparentemente contradictorio con el posicionamiento alcanzado por el movimiento indígena en el escenario político nacional. Una posibilidad de interpretación puede encontrarse en la existencia de una especie de delegación por parte de las OSG hacia las organizaciones nacionales y provincia-

7 En este sentido es interesante el paralelismo con el caso peruano, donde también los grupos pobres participan más en organizaciones “dedicadas al área de desarrollo y de servicios sociales” (Díaz-Albertini Figueras, 2003: 272).

les, para que estas asuman directamente las tareas de representación política reivindicativa del movimiento indígena, mientras las OSG se concentran más directamente en las acciones de desarrollo a nivel micro regional y se vinculan a la acción política desde su articulación a las organizaciones nacionales” (Larrea, 2002: 15-16). También se podría perfectamente plantear la hipótesis de que la dinámica organizacional del medio rural estaba desconectada de la dirigencia del movimiento indígena, en otras palabras, que existían dos andariveles por los cuales marchaban las organizaciones de segundo grado y las nacionales: uno, desarrollista, a través de la implementación de proyectos por parte de las primeras, y otro, más político, impulsado por las segundas (especialmente por la CONAIE) y centrado en reivindicaciones de corte étnico.

Incluso a un autor como Thomas Carroll, con mucha empatía con las OSG, no dejaba de sorprenderle que el mencionado censo de 2002 arrojara tres resultados notables: el bajo número de organizaciones de base, la diversidad étnica y la reciente formación en el tiempo (Carroll, 2003: 442). Estas mismas conclusiones ya fueron encontradas en el censo de 1998, pero el hecho de que se repitieran en 2002 mostraba que eran tendencias inherentes a las OSG de la sierra. El primer hecho muestra que el 36,5% tenía pocas organizaciones de base (diez o menos), si a esto le sumamos que un importante número de ellas se habían formado en los últimos cinco años o menos (el 37%), y que estas organizaciones tenían un marcado carácter multiétnico (60,6%), se puede llegar a la conclusión que no todo lo que brillaba era capital social y que uno de los factores fuertes explicativos de este *boom organizacional* era sin duda la oferta de proyectos del PRODEPINE que creaba organizaciones *ad hoc*, resucitaba otras, y también consolidaba un reducido sector conocido en los informes como el de las organizaciones con “capacidades organizativas” medio-altas que corresponde al 12,9% del total (Carroll, 2003: 444).

Un factor que permite confirmar estas tendencias es la orientación de los proyectos impulsados desde las OSG. Para obtener financiamiento las OSG debían demostrar no sólo *capacidad organizativa* (medida por la disponibilidad de un mínimo equipo técnico, equipamiento básico, legalización de estatutos, local, etc.) sino también la elaboración de un diagnóstico participativo o Plan de Desarrollo Local (PDL) en el que se sintetizaban los principales problemas de la organización. La mayoría de estos diagnósticos elaborados bajo la

metodología FODA (Fortalezas, Oportunidades, Desafíos y Amenazas) no reflejaban sino de muy lejos la problemática local o regional y se limitaban a repetir la tradicional lista de demandas insatisfechas de comunidades pobres (agua potable, aulas, centros de salud, caminos, casas comunales, etc.). No obstante, hay que reconocer que en algunas OSG se hicieron notables esfuerzos por plantear proyectos de corte productivo (queseras comunitarias, invernaderos, granjas integrales), aunque sin considerar su viabilidad real. Otras, en cambio, buscaron fortalecer proyectos en marcha, sobre todo en el área de riego, y otras, finalmente, demandaron proyectos de tipo medioambiental.

CUADRO 4  
DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL DE LOS PROYECTOS PRODEPINE  
POR TIPO DE PROYECTO

Provincias	IS	IPC	A	C	Total	Porcentaje
Azuay	4	4			8	2,3
Bolívar	11	11	1		23	6,6
Cañar	14	10	4	2	30	8,7
Carchi	3	4			7	2,0
Chimborazo	36	61	15		112	32,4
Cotopaxi	14	19	7		40	11,6
Imbabura	15	20	7	1	43	12,4
Loja		7	1	1	9	2,6

Fuente: PRODEPINE (2003).

IS: Infraestructura social; IPC: Infraestructura productiva comunitaria;  
A: Ambientales; C: Capacitación.

La mayoría de los proyectos se ubican en el rubro Infraestructura productiva comunitaria, lo que confirma la importancia asignada a este tipo de proyectos por parte de las OSG. Una demanda más moderna en la búsqueda de acciones que tengan un impacto en los ingresos de las familias rurales. Le siguen en importancia los proyectos de infraestructura social, luego los ambientales y, en último lugar, los de capacitación. El perfil de los proyectos PRODEPINE es claramente desarrollista y no tiene mucho que ver con la consolidación de los valores culturales y étnicos tal como aparece en el discurso oficial y en la misma visión de los beneficiarios. Según el mencionado informe Heifer: “Esto

nos permite concluir que si bien la motivación más directa para el trabajo de las organizaciones la constituye la búsqueda de atención a las necesidades más inmediatas de sus asociados y la negociación de recursos de asistencia al desarrollo, en la práctica de las OSG, los resultados de las acciones de desarrollo no siempre son suficientemente significativos. Evidentemente, en este aspecto confluyen factores de diversa índole, que van desde condicionantes socio-económicos estructurales, pasando por la baja disponibilidad de recursos financieros para programas de desarrollo local de mayor envergadura, hasta las enormes debilidades en la institucionalidad existente en el propio campo del desarrollo” (Larrea, 2002: 16). Efectivamente, si consideramos que la oferta de proyectos llegó a la suma de u\$s 7.312.871, y obtenemos un promedio de acuerdo al número total de proyectos financiados, llegamos a la modesta suma de u\$s 21.136 por cada uno, una cantidad que no permite desarrollar proyectos de envergadura que signifique una real modificación de la pobreza rural.

La conclusión a la que podemos llegar en forma provisional es que las OSG efectivamente se consolidaron durante las dos últimas décadas más como unidades ejecutoras de pequeños proyectos que como instancias de carácter político-organizativo de la población rural. Se ha levantado una nueva arquitectura organizacional como respuesta a una intervención externa para impulsar acciones de desarrollo, mientras que las reivindicaciones político-organizativas quedaban en segundo plano o simplemente desaparecían. La visión de las mismas entidades ejecutoras confirma esta aseveración, pues el 39,3% planteaba que los logros habrían sido las acciones para el desarrollo, y el 32,1% consideraban el fortalecimiento organizativo. En cambio, únicamente el 10,7% consideraba que lo político-organizativo había sido uno de los logros, el 14,3% la educación y capacitación y sólo el 3,6% la identidad étnica (Larrea, 2002).

### ¿LAS OSG SON PORTADORAS DE CAPITAL SOCIAL?

La noción de capital social ha despertado muchas expectativas tanto a nivel teórico como entre los *policy makers* de la ruralidad. En América Latina se han ensayado experiencias de trabajo en el campo de la promoción campesina (Durston, 2001), realizado investigaciones para medir el capital social (Carroll, 2003) y especulado mucho sobre su “potencialidad institucional” para impulsar nuevas generaciones de proyectos de desarrollo rural o solucionar el problema de la pobreza

(Uphoff, 2003). La influencia de la noción de capital social proveniente de la vertiente teórica del *rational choice* (Coleman, 2000) ha sido notable en la región, sobre todo luego de la publicación del estudio de Putnam (1993) sobre el caso italiano. Así, en torno a una definición funcionalista de capital social en tanto conjunto de normas, redes, reciprocidad y confianza, se ha formado una visión optimista y al mismo tiempo utópica sobre las formas en las que se organiza la población rural. Si en el Norte de Italia el capital social estaba dado por la densidad organizativa (sin importar mucho el tipo de organización, desde un coro hasta un equipo de fútbol), en los Andes ¿por qué no íbamos a disponer de un sólido capital social en la medida en que no sólo subsisten las comunidades andinas, sino que la población busca organizarse bajo cualquier modalidad dentro de las expectativas generadas por las políticas de desarrollo rural? Como lo señala un autor, “los pobres tienden a participar más en asociaciones y, en ese sentido, a tener más capital social que otros sectores socio-económicos” (Díaz-Albertini Figueras, 2003: 271). De todas formas, esta visión optimista fue criticada por varios autores que advertían sobre el riesgo de la idealización de las organizaciones indígena-campesinas (Durston, 2001; Dirven, 2003).

Una segunda vertiente teórica que todavía no ha tenido una aplicación práctica es la de Bourdieu (2001a). Para este autor, el capital social es ante todo una “suma de recursos actuales y potenciales correspondientes a un individuo o un grupo, en virtud de que estos poseen una red duradera de relaciones, conocimientos y reconocimientos mutuos más o menos institucionalizados, esto es la suma de los capitales y poderes que semejante red permite movilizar. Hay que admitir que el capital puede revertir una diversidad de formas, si se quiere explicar la estructura y dinámica de las sociedades diferenciadas” (Bourdieu y Wacquant, 1995: 82). Definición bastante compleja pero que hace alusión a una doble dimensión relacional: el individuo y su grupo inmersos en “redes duraderas”, y el capital social relacionado con otros capitales (económico, cultural, simbólico). Se trata entonces de un proceso donde existen recursos no económicos que pueden ser utilizados individual o socialmente para alcanzar otros en un determinado contexto social (campo social en la terminología de Bourdieu).

Esta concepción de capital social se aleja diametralmente de la de Coleman (2000) que parte del supuesto de la elección racional en base al cálculo de ventajas y desventajas de la cooperación y que puede o no desembocar en la acción colectiva. El concepto elaborado

por Bourdieu tiene también la ventaja de mirar al capital social dentro de un proceso en el que un grupo puede consolidarlo o perderlo. Pero este proceso se da en un *campo social* determinado en el que actúan grupos sociales, individuos, comunidades y donde se tejen las redes de solidaridad y de reciprocidad, y se institucionalizan determinados comportamientos solidarios. A nivel rural estas prácticas se dan en las familias, en las comunidades y probablemente en las organizaciones de segundo grado. Pero también pueden no darse, no sólo porque no existe *energía social* (Hirschman, 1988), sino porque el predominio de las prácticas mercantiles ha erosionado todo ese tejido solidario que correspondía a otro momento de la historia comunitaria. De allí la importancia de comprender la compleja arquitectura de formación del capital social, por lo menos en los niveles familiar, comunal y supracomunal (Martínez Valle, 2003). Las comunidades campesinas, señala Durston (2001: 10), tienen muchos “precursores” del capital social (memoria social, identidad, religión, vecindad, amistad, parentesco, reciprocidad, satisfactores socio-emocionales) pero de allí no se desprende mecánicamente que todas tengan capital social. En estudios de campo hemos comprobado que existe un proceso de erosión de las prácticas de solidaridad y reciprocidad, debido a que las estrategias de las familias campesinas para enfrentar un mundo mercantil globalizado se tornan más individuales (la migración, los cultivos de invernadero, las nuevas ocupaciones no agrícolas, etc.) y también porque la agricultura pasa progresivamente a ser una ocupación marginal. En cierto sentido, la base productiva sobre la cual se tejían esas relaciones empieza a resquebrajarse y las nuevas actividades no requieren de ese tejido, sino de un fortalecimiento del *rational choice*. No es que la gente no quiera practicar esas relaciones, lo que sucede es que no puede.

El caso ecuatoriano, dado el avance organizacional registrado durante las décadas del ochenta y noventa, constituía un terreno muy fértil y abonado para empezar a aplicar un poco mecánicamente el concepto de capital social a las organizaciones de segundo grado que se habían formado en esos años. Esto presentaba grandes ventajas, sobre todo a quienes consideraban que el *proyectismo/desarrollismo* había en gran parte fracasado, debido a la poca eficiencia de los intermediarios (en gran medida ONG e instituciones privadas de desarrollo) y que ya era hora de invertir directamente a través de las mismas organizaciones campesinas. Por otro lado, las políticas de ajuste y la consecuente desestructuración del Estado dejaban el campo abierto para llenar este vacío



institucional, y qué mejor que a través de estas organizaciones, supuestamente surgidas al calor de una dinámica de base, que faciliten una mejor inversión de los recursos, disminuyan “los costos de transacción” de las operaciones financieras en el medio rural y tengan un impacto positivo en la disminución de la pobreza rural.

Esta era la visión del rol de las OSG por parte del Banco Mundial, principal gestor del proyecto PRODEPINE que, a juicio de esta institución, luego de la primera fase de ejecución, ha sido todo un éxito, no justamente en la disminución de la pobreza rural sino en la consolidación de una práctica proyectista/desarrollista en el medio indígena campesino, un proceso que catapulta a las OSG hacia una práctica mucho más ajustada a los intereses *inmovilistas* del post Consenso de Washington que de los productores pobres del medio rural. En esta línea, uno de los éxitos del PRODEPINE, según la visión de un técnico del BM hasta mediados de 2002, ha sido “la preparación de 211 planes de desarrollo local, 1.774 propuestas de subproyectos, 700 estudios de preinversión, y ha financiado 648 subproyectos, con una inversión total superior a los u\$s 10 millones. Además, como una actividad especial dirigida a las mujeres, se ha financiado 547 cajas solidarias, beneficiando a 14.022 socias” (Uquillas, 2002: 13). Toda una muestra de cómo se crea capital social en el campo.

La aplicación de la noción de capital social a las organizaciones campesinas e indígenas es realmente nueva. Un estudio realizado en 1995 para el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) sobre la participación campesina en los proyectos de desarrollo rural, demostraba cómo la participación de las OSG en las empresas rurales había sido un fracaso. Uno de los hallazgos pertinentes al tema que estamos analizando es la debilidad interna de estas organizaciones. Debilidad que se reflejaba en “el distanciamiento entre dirigencia y miembros y entre OSG y organizaciones de base” (Arrobo y Prieto, 1995: 131). En casi todos los estudios de caso realizados se constató esta falencia que afectaba no sólo a la misma marcha económica de las empresas campesinas sino a la sostenibilidad de las OSG<sup>8</sup>. Lo sorprendente es que esta constatación haya sido olvidada

---

8 Ver, por ejemplo, los voluminosos estudios sobre el capital social del Banco Mundial en <<http://worldbank.org/socialcapital>> y del consorcio CEPAL/Universidad del Estado de Michigan (Atria et al., 2003); apenas se mencionan los estudios de Bourdieu (Bourdieu y Wacquant, 1995; Bourdieu, 2001a; 2001b).

por los panegiristas del capital social en la década del noventa. Así, según Carroll, por ejemplo, “la OSG misma es un sistema de relaciones colectivas y complejas superpuestas y, en este sentido, genera su propio capital social. Para que el sistema funcione tienen que armonizarse o superarse muchos intereses de facciones y redes verticales clientelares. En las OSG horizontales más tradicionales esto se logra recalcando la identidad étnica y realizando actividades de tipo ritual que refuerzan la cohesión cultural, mientras que en sistemas más modernos el funcionamiento depende de la atención que se dé a intereses comunes económicos y de servicios (por ejemplo, el acceso a capital, mercados y tecnología)” (Carroll, 2003: 23). Esta definición induce a pensar que todas las OSG son el resultado de complejas articulaciones horizontales y verticales orientadas hacia la conformación de un capital social. Pero para lograr esto hay que salvar dificultades como el faccionalismo y el clientelismo. Lo interesante de este análisis es que la organización *genera su propio capital social*, en la medida en que es un sistema de relaciones colectivas y complejas superpuestas. Aquí se está aceptando como un dato ya dado la presencia de relaciones colectivas por el solo hecho de pertenecer a una OSG.

Una descripción más simple, pero más adecuada a la realidad, es la esbozada en la primera parte de este trabajo: una agrupación de comunidades u otras formas de organizaciones de base que buscan, a través de otro nivel de agregación, solucionar sus problemas urgentes ejerciendo presión ante las autoridades locales, regionales o nacionales. Esta descripción no supone en principio la presencia de capital social, a no ser que se entienda como tal el simple hecho de agruparse para solucionar fines comunes. Al contrario, nuestra hipótesis es que a partir de este grado de organización se podría construir capital social tanto en el nivel de la OSG como a nivel de base. Creemos que no se puede establecer la ecuación forma organizativa=capital social. El capital social es mucho más que una manifestación concreta de organización de la población, que puede surgir por muchas motivaciones y en coyunturas específicas y no siempre como el resultado de prácticas de solidaridad que inducen a la formación de complejos sistemas de confianza y reciprocidad.

## HACIA UNA NUEVA AGENDA PARA LAS OSG

Uno de los problemas que ha incidido en un progresivo alejamiento de las propuestas para el sector rural y que aún hoy persiste es que se

parte de una lectura anticuada de la sociedad rural. No sólo el Estado, sino también las ONG e instituciones de desarrollo consideran que el mundo rural es predominantemente agropecuario. Por supuesto, las organizaciones campesinas y las OSG también comulgan con esta visión, de tal forma que las propuestas de proyectos empatan muy bien entre la demanda proveniente (supuestamente) de las bases y la oferta de las instituciones financieras. A pesar de la existencia de estudios que desde mediados de la década del noventa ya planteaban los cambios que ha experimentado la sociedad rural (importancia de las actividades no-agrícolas, del ingreso extra-agrario, de la migración, del proceso exacerbado de minifundización, de la concentración de tierras, etc.) estos no han sido tomados en cuenta o fueron considerados como perturbadores de una visión idílica de la sociedad rural (Martínez Valle, 2000). El mismo avance del capitalismo agrario ha generado islotes de modernidad donde surgen más nítidamente las relaciones sociales de tipo clasista. Esto es lo que sucede, por ejemplo, en las áreas floricultoras o de agricultura de exportación, donde se ha formado un nuevo proletariado de origen indígena vinculado a formas precarias y flexibles de trabajo (Korovkin, 2003). No obstante, de nada les sirve a estos trabajadores pertenecer a la comuna, y por efecto de ósmosis, a una OSG, para luchar por sus demandas salariales y mejores condiciones de vida.

Una muestra de esta visión es el contenido de los famosos Planes de Desarrollo Local (PDL) que realizan las OSG para obtener proyectos. En el país existen tantos PDL como entidades ejecutoras reconocidas por el PRODEPINE. La mayoría de ellos no son el resultado de una reflexión sistemática sobre lo que realmente sucede en el campo, sino más bien diagnósticos instrumentalizados por la oferta de proyectos. Si hay dinero para proyectos hay que justificarlos de algún modo, y para eso sirven estos planes<sup>9</sup>.

El desafío más importante para las OSG rurales es impulsar un proceso de consolidación del capital social. Hasta ahora, los esfuerzos externos han estado centrados en dotarlas de una capacidad ejecutora de proyectos, pero esto no es suficiente para dar sostenibilidad a la organi-

---

<sup>9</sup> La mayoría de las OSG investigadas en 1992 se concentraban en los rangos medio-bajo y bajo en cuanto a los procesos de planificación, puesto que si bien casi todas disponían de PDL, no había homogeneidad ni en el cumplimiento de los mismos, ni en la participación ni uso de ellos para la toma de decisiones; sólo una minoría (14,8%) disponía de un plan estratégico (Larrea, 2002: 32).

zación. En efecto, como ha sucedido con frecuencia en el medio rural, una vez que se terminan los fondos de un proyecto, las organizaciones se sumergieron en una profunda crisis cuando no en un proceso terminal de extinción<sup>10</sup>. La sostenibilidad no puede provenir únicamente de un capital social institucional, es decir, centrado en la dirigencia, sino sobre todo del capital social acumulado en las bases, que responde a prácticas solidarias, de reciprocidad y confianza entre las familias y entre las comunidades. Pero justamente este capital social se encuentra en crisis y requiere apoyo que podría provenir de la OSG. En la medida en que existen proyectos de tipo comunal, es posible que estas prácticas se reactiven, y se vean las ventajas en la práctica de este tipo de tejido solidario. Esto requiere disponer de un conocimiento real de los procesos que se generan en las bases y no confiar en la supuesta vigencia de una estructura organizativa de base que ha cambiado mucho. Me refiero concretamente a los *cabildos*, una institución rural tradicional bastante desgastada, sin representatividad democrática y donde predominan los caciquismos de toda índole. Únicamente de esta manera se podría llegar a superar la dicotomía que encierra el discurso sobre el capital social desde la OSG: una visión idealizada del comunitarismo andino versus una práctica cada vez más individual de las familias y comunidades.

No hay que desconocer que el ámbito de acción de las OSG actualmente enfrenta un nuevo desafío que surge por el lado de los gobiernos locales. Actualmente en el medio rural, y gracias a las modificaciones introducidas en la Constitución de 1998, se eligen alcaldes y Juntas Parroquiales en forma democrática. En algunos cantones del país (alrededor de 25) existen alcaldes indígenas y Juntas Parroquiales que vienen en cierta medida a copar el espacio político y de desarrollo, antes en manos de las OSG. El discurso del desarrollo local también ha invadido los poros de la sociedad rural y, hay que reconocerlo, existen experiencias exitosas, al menos en aspectos relativos a la participación de la población<sup>11</sup>. Sin embargo, estas iniciativas no han estado acompañadas de procesos de transformación productiva, llegando en la mayoría de estos municipios a la situación paradójica de ser “ámbitos donde la población está muy organizada pero continúa sien-

---

10 De hecho, algunas empresas desaparecieron y varias OSG entraron en crisis, sobre todo en la región de la costa, como sucedió por ejemplo en la zona de Vinces y Baba con la Unión de Organizaciones Campesinas de Vinces y Baba (UNOCAV).

11 Este es el caso del Municipio de Cotacachi que ha logrado impulsar Planes de Desarrollo Local con la participación activa de la población urbana y rural.

do pobre”. Estos municipios se ubican en “territorios que se caracterizan por una institucionalidad robusta, que con frecuencia se expresa en una identidad cultural fuerte, pero que carecen de opciones económicas endógenas capaces de sustentar procesos sostenidos de superación de la pobreza rural” (Schejtman y Berdegué, 2003: 38). Las experiencias de cooperación entre OSG y municipios no han sido muy halagadoras, más bien se ha creado un terreno fértil para el surgimiento de conflictos<sup>12</sup>. Se trata entonces de una tarea de coordinación con los gobiernos locales y de un nuevo rol que podrían tener las OSG en el ámbito de desarrollo local. En la medida en que las OSG ejecuten proyectos de beneficio local, necesariamente deberían coordinar con los gobiernos locales para priorizar acciones y actuar como puentes (*bridging*) hacia otras instituciones (financieras o no) externas. El *expertise* acumulado en el manejo de proyectos y el personal técnico deberían estar al servicio de Juntas Parroquiales y Municipios rurales. De esta forma, en lugar de conflicto podría generarse la cooperación y fortalecimiento mutuos. En esta perspectiva, seguramente es hora de pensar en otro tipo de asociaciones y en la creación de redes de tipo territorial que superen la estrecha visión de lo estrictamente local y tengan posibilidades reales de implementar proyectos que solucionen la pobreza rural.

Por último, si el flujo de recursos disminuye en el futuro, muchas OSG tenderán también a disminuir, en cambio es bastante probable que la orientación de las que sobrevivan adopte nuevamente el perfil político-reinvidicativo, una vez que las políticas económicas de *goteo* en el medio rural se hayan agotado y desgastado por completo. Es probable también que surjan nuevas organizaciones más afines a los intereses de nuevos actores (asalariados rurales, pobres sin tierra, etc.) formados en el medio rural y que, hoy por hoy, no tienen representación política real alguna.

La institucionalidad rural en el caso ecuatoriano ha avanzado bastante. Existen organizaciones supracomunales, nuevos líderes, proyectos, aspectos que parecen escasear en otros países de la subregión, como por ejemplo, Perú (Urrutia Ceruti, 2000). No obstante, para hablar de una sociedad democrática rural, estos elementos no son suficientes, pues como lo hemos explicado en este trabajo, esta *acumulación social* ha sido lamentablemente instrumentalizada desde

---

12 En Cotacachi, por ejemplo, la UNORCAC no tiene una relación óptima con el alcalde indígena, en la medida en que la actividad del Municipio no se concentra en el medio rural.

fuera y necesita encontrar su cauce en dos instancias de la sociedad rural: a nivel de las bases, a través de la creación y/o reactivación de capital social; y a nivel de los gobiernos locales, creando sinergias y, sobre todo, generando espacios de concertación en búsqueda de soluciones reales para la pobreza rural.

## CONCLUSIONES

Esta aproximación al mundo organizacional rural muestra que la efervescencia organizativa ecuatoriana ha caminado en estrecha relación con la oferta de proyectos que vienen mayoritariamente de afuera. Hay una correlación entre crecimiento de OSG y crecimiento de la oferta de proyectos. En este sentido, el boom organizacional no tiene mucha sostenibilidad y corre el serio riesgo de ser instrumentalizado por los intereses de las agencias externas y, en especial, del Banco Mundial dentro de la política del post Consenso de Washington (Fine, 2003; Harris, 2001).

Este trabajo muestra también que hay que ser muy cautos en el establecimiento de la igualdad entre organización campesina y capital social. La visión utópica de que detrás de cada organización existe capital social parte de una concepción utilitarista de este concepto antes que de una de corte relacional. Lo que se observa es más bien una situación de crisis de relaciones solidarias en las bases del mundo rural y nada permite sacar conclusiones mecánicas sobre la existencia de capital social en todas las OSG.

El desafío para las OSG se encuentra precisamente en construir o consolidar el capital social en las bases y en estrechar los vínculos con ellas para salir del cerco desarrollista en el que se encuentran. Frente a la multiplicidad de OSG en pequeños territorios, con bases endebles motivadas por el clientelismo de los proyectos, son preferible pocas organizaciones participando en torno a un sólido capital social de corte regional.

Dada la nueva arquitectura institucional del mundo rural, se requiere no sólo una nueva lectura de los procesos sociales sino también una nueva forma de actuar en estrecha relación con los gobiernos locales (Chiriboga, 1996). De esta forma, las OSG podrían alcanzar mayor sostenibilidad y aportar la experiencia alcanzada en beneficio del desarrollo rural local o regional.

Finalmente, si bien las OSG han tenido un rol protagónico en el mundo rural, están más vinculadas con la problemática del mundo

indígena y, en menor medida, campesino. Pero han surgido nuevos actores sociales que no se ven representados en este tipo de organizaciones y que seguramente impulsarán nuevas o viejas formas de organización más acordes con la nueva dinámica social del campo antes que con las demandas étnicas o culturales que, tal como se plantea en este trabajo, han sido fácilmente captadas por políticas de reajuste de la sociedad capitalista.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arrobo, Carlos y Prieto, Mercedes 1995 *La participación campesina en proyectos de desarrollo rural* (Quito: IICA) abril.
- Atria, Raúl; Siles, Marcelo; Arraigada, Irma; Robinson, Lindon J. y Whiteford, Scott (comps.) 2003 *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (Santiago: CEPAL/Michigan State University) enero.
- Bahamondes Parrao, Miguel 2001 *Contradicciones del concepto Capital Social. La antropología de las alianzas y subjetividad campesina* (Washington) Ponencia presentada en el XXIII Congreso de LASA, 6-9 de septiembre.
- Bebbington, Anthony; Ramón Valarezo, Galo; Carrasco, Hernán; Torres, Víctor H; Peralvo, Lourdes y Trujillo, Jorge 1992 *Actores de una década ganada. Tribus, comunidades y campesinos en la modernidad* (Quito: COMUNIDEC).
- Bebbington, Anthony 2003 "Capital social e intensificación de las estrategias de vida: organizaciones locales e islas de sostenibilidad en los Andes rurales" en Atria, Raúl; Siles, Marcelo; Arraigada, Irma; Robinson, Lindon J. y Whiteford, Scott (comps.) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (Santiago: CEPAL/Michigan State University) enero.
- Bourdieu, Pierre 2001a "El capital social. Apuntes provisionales" en *Zona Abierta* (Madrid) N° 94/95.
- Bourdieu, Pierre 2001b *Poder, derecho y clases sociales* (Bilbao: Desclée de Brouwer).
- Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc 1995 *Respuestas. Por una antropología reflexiva* (México: Grijalbo).
- Brass, Tom 2000 *Peasants, Populism and Postmodernism. The return of the agrarian myth* (London: Frank Cass).
- Brass, Tom (ed.) 2003 *Latin American Peasants* (London: Frank Cass).
- Bretón Solo de Zaldívar, Víctor 2001 *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los andes ecuatorianos* (Quito: FLACSO/Universidad de Lleida).

- Carroll, Thomas F. (ed.) 2003 *Construyendo capacidades colectivas. Fortalecimiento organizativo de las federaciones campesinas-indígenas en la sierra ecuatoriana* (Quito: RISPERGRAF).
- Chiriboga V., Manuel 1996 “Las Organizaciones no Gubernamentales, las Organizaciones Campesinas y el Desarrollo Rural Sostenible en los países andinos” en MAG/FAO/CIP/IICA/UNEP/CONDESAN *Memorias del seminario regional para la promoción de sistemas de producción agrícola sostenible para el sector campesino en los andes centrales* (Quito) 15-18 de enero.
- Coleman, James 2000 “Social capital in the creation of human capital” in Dasgupta, Partha and Serageldin, Ismail (eds.) *Social Capital. A multifaceted perspective* (Washington: World Bank).
- Coronel, Rosario 1998 *Diagnóstico y censo de las organizaciones de segundo y tercer grado indígenas y negras del Ecuador* (Quito: PRODEPINE).
- Díaz-Albertini Figueras, Javier 2003 “Capital social, organizaciones de base y el Estado: recuperando los eslabones perdidos de la sociabilidad” en Atria, Raúl; Siles, Marcelo; Arraigada, Irma; Robinson, Lindon J. y Whiteford, Scott (comps.) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (Santiago: CEPAL/Michigan State University) enero.
- Dirven, Martine 2003 “Entre el ideario y la realidad: capital social y desarrollo agrícola. Algunos puntos para la reflexión” en Atria, Raúl; Siles, Marcelo; Arraigada, Irma; Robinson, Lindon J. y Whiteford, Scott (comps.) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (Santiago: CEPAL/Michigan State University) enero.
- Durston, John 2001 *Evaluando Capital Social en comunidades campesinas en Chile* (Washington) Ponencia presentada en el XXIII Congreso de LASA, 6-9 de septiembre.
- Entrena Durán, Francisco 1998 *Cambios en la construcción social de lo rural. De la autarquía a la globalización* (Madrid: Tecnos).
- Fine, Ben 2000 *Social Capital versus Social Theory: Political Economy and Social Science at the turn of the Millenium* (London/New York: Routledge).
- Fine, Ben 2003 “The social capital of the World Bank” in Fine, Ben; Lapavitsas, Costas & Pincus, Jonathan (eds.) *Development policy in the twenty-first century. Beyond the post-Washington Consensus* (London: Routledge).
- Gómez, Sergio 2000 “Organizaciones rurales en América Latina (marco para su análisis)” en *Revista Austral de Ciencias Sociales* (Valdivia) N° 4, enero-agosto.
- Harriss, John 2001 *Depoliticizing Development. The World Bank and Social Capital* (India: Left World).



- Hirschman, Albert O. 1988 "The principle of conservation and mutation of social energy" in Annis, Sheldon & Hakim, Peter (eds.) *Direct to the poor. Grassroots Development in Latin America* (Boulder/London: Lynne Rienner Publishers).
- Korovkin, Tanya 2003 "Desarticulación social y tensiones latentes en las áreas florícolas de la Sierra ecuatoriana" en *Ecuador Debate* (Quito) N° 58, abril.
- Larrea, Fernando (coord.) 2002 *Las capacidades de las organizaciones indígenas y afroecuatorianas de segundo y tercer grado: resultados del censo de entidades ejecutoras de PRODEPINE e índice de fortalecimiento institucional* (Quito: Fundación Heifer) abril.
- Martínez Valle, Luciano 1997 "Organizaciones de segundo grado, capital social y desarrollo sostenible" en *ICONOS* (Quito) N° 2, mayo-julio.
- Martínez Valle, Luciano 1998 "Comunidades y tierra en el Ecuador" en Degregori, C. Iván (ed.) *Comunidades: tierra, instituciones, identidades* (Lima: Diakonia/CEPES/Arariwa).
- Martínez Valle, Luciano 2000 *Economías Rurales: actividades no-agrícolas* (Quito: CAAP).
- Martínez Valle, Luciano 2003 "Capital social y desarrollo rural" en *ICONOS* (Quito) N° 16, mayo.
- Ostrom, Elinor 2000 *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva* (México DF: UNAM/CRIM/Fondo de Cultura Económica).
- Paramio, Ludolfo 2000 "Decisión racional y acción colectiva" en *Leviatán* (Madrid) N° 79.
- Putnam, Robert 1993 *Making democracy work: civic traditions in modern Italy* (Princeton: Princeton University Press).
- Ramón Valarezo, Galo 2001 "El índice de capacidad institucional de las OSGs en Ecuador" en Bebbington, Anthony y Torres, Víctor Hugo (eds.) *Capital Social en los Andes* (Quito: COMUNIDEC/Abya Yala).
- Rivarola, Domingo M. y Galeano, Luis A. 1998 "Los pobres rurales como actores sociales" en *Revista Paraguaya de Sociología* (Asunción) Año 35, N° 102, mayo-agosto.
- Schejtman, Alexander y Berdegué, Julio A. 2003 "Desarrollo Territorial Rural" (Santiago) febrero, mimeo.
- Uphoff, Norman 1995 "Adaptar los proyectos a la gente" en Cernea, Michael M. *Primero la gente. Variables sociológicas en el desarrollo rural* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Uphoff, Norman 2003 "El capital social y su capacidad de reducción de la pobreza" en Atria, Raúl; Siles, Marcelo; Arraigada, Irma; Robinson, Lindon J. y Whiteford, Scott (comps.) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (Santiago: CEPAL/Michigan State University) enero.

- Uquillas, Jorge 2002 *Fortalecimiento de la capacidad de autogestión de los pueblos indígenas y Afro-ecuatorianos: el caso de PRODEPINE* (Quito) Ponencia presentada en el Primer Encuentro de Ecuatorianistas de LASA, 18-20 de julio.
- Urrutia Ceruti, Jaime 2000 *Institucionalidad rural e identidad étnica* (Lima: CEPES). En <<http://www.desarrollolocal.org>>.
- Whitaker, Morris 1996 *Evaluación de las reformas a las políticas agrícolas en Ecuador. Estudio síntesis* (Quito: IDEA) Vol. 1.
- Zamosc, León 1995 *Estadística de las áreas de predominio étnico en la sierra ecuatoriana* (Quito: Abya-Yala).

FERNANDO CUBIDES C.\*

## LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DEL CAMPESINADO EN EL CONTEXTO DE LA GUERRA: EL CASO COLOMBIANO

SIN DESESTIMAR el afán comparativo que caracteriza los eventos internacionales como esta tercera conferencia latinoamericana de Ciencias Sociales, y evitando en lo posible el riesgo del excepcionalismo, al presentar la situación colombiana actual es inevitable que se subrayen sus rasgos específicos. Un consenso de larga data entre los analistas de la cuestión agraria versa sobre lo intermitente de las movilizaciones campesinas, y el escaso nivel de asociación y de representación que han tenido los campesinos colombianos a lo largo del siglo XX. Al terminar la década del sesenta, década del reformismo agrario en América Latina, y al hacer en 1971 el balance de los escasos logros redistributivos de la Reforma Agraria colombiana, se llegaba a la conclusión de que uno de los causantes de tan magros resultados era el exiguo poder decisorio de los pequeños propietarios y de los trabajadores rurales. Las formas de organización *desde arriba* incluidas en la estrategia reformista no habían arraigado, pero a cambio tampoco habían surgido formas de organi-

\* Profesor Titular de Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Sociología, Investigador del Instituto de Estudios Políticos (IEPRI).

zación *desde abajo* que tuviesen duración, cobertura y representatividad; y en conjunto se podía decir que con el déficit de formas organizativas propias, se daba un bajo nivel de participación y de movilización. Por su parte, el régimen político de coalición bipartidista, que excluía a las terceras fuerzas (tuvo vigencia con leves variaciones entre 1958 y 1986), redundó en bajos niveles de participación expresados en una abstención creciente.

Los términos del problema (y de la discusión entre investigadores) han cambiado desde entonces, pero no en la dirección de una mayor participación. Si en la década más reciente han proliferado las organizaciones no gubernamentales (ONGs), la sumatoria de todas ellas no equivale a un incremento neto en la tasa de participación, ni constituye el equivalente funcional de una organización gremial de cualquiera de los sectores sociales que dicen representar. Dicha proliferación obedece más bien a necesidades sectoriales, o puntuales, así como a un sistema de estímulos y una estructura de oportunidades en el plano internacional. Por lo demás, un inventario elemental de dichas organizaciones muestra cómo su escenario principal son los ámbitos urbanos, correspondiendo a la estructura demográfica del país, pero también al imperativo de la globalización: cada vez se orientan más en función de redes transnacionales.

Otra tentación que hay que resistir es la de la formulación paradójal: puede comprobarse a primera vista que desde 1991 y con motivo del cambio constitucional que se produjo, nunca como antes existieron mayores posibilidades del reconocimiento *legal* a distintas formas de organización gremial, y a distintos niveles de participación (al tipo de organización política existente en la norma, en adelante se la denominará *democrática, participativa y pluralista*). Pero, a contraccorriente de lo anterior, nunca como antes los hechos reales a favor de la organización y participación de los campesinos como sector social y como consecuencia de la intensificación del conflicto armado, se han visto coartados por la acción de los grupos ilegales: guerrillas y paramilitares, así como por la acción (en muchos casos ilegal) de las fuerzas regulares. En el presente trabajo nos proponemos ofrecer para la discusión una explicación tentativa de la paradoja, sobre la base de casos regionales y de un seguimiento de la oscilación de las estadísticas consultables acerca de las distintas formas de asociación y de participación. Tratándose del período en el cual, acorde con los datos censales, el predominio de la población urbana sobre la rural es nítido e incontrastable, y en el que, siguiendo con el esbozo del panorama, si

la tendencia de crecimiento de la población urbana a expensas de la rural se mantiene, a su vez coexiste con un flujo significativo de población de origen urbano hacia zonas de colonización (lo que los demógrafos califican como *migración de retorno*) y, para completar el cuadro a grandes trazos, con el desplazamiento forzado de población rural y de municipios pequeños de las zonas en guerra a las ciudades; un sector de la población que puede ascender, en cifras redondas, a 2,5 millones de personas, acorde con estimativos más conservadores.

El desplazamiento forzado de la población se ha convertido en parte de una estrategia de control territorial, como paso previo a la consolidación de dominios locales y regionales, y a la acumulación de poder por parte de los *actores armados* que han conseguido, con relativo éxito, disputar al Estado, en muchas regiones, el monopolio de la violencia.

Desde 1987, aproximadamente, en la investigación social se hizo necesario diferenciar distintas modalidades de violencia y una gama de situaciones regionales muy diversas, que desaconsejaban una generalización inmediata, haciendo indispensable en cambio distinguir motivaciones, modalidades, agentes que acuden a la violencia, así como sectores de población más afectados, tipos de víctimas, distribución geográfica de los índices de violencia.

A partir de entonces, y hasta el presente, puede decirse que se encuentra en auge la labor de análisis que consiste en considerar por separado cada una de las organizaciones que emplean la violencia, su lógica al acudir a ella, discernir su racionalidad, así como las bases sociales que le han permitido surgir, implantarse en un determinado territorio, y acumular poder. Se procura examinar su relación con la sociedad, en suma (y sin que lo anterior signifique, desde luego, validar sus fines) se tiende a aplicar los desarrollos de la teoría de la acción social implícitos en la mencionada noción de *actores sociales*.

El auge actual indica una contratendencia que pone el acento en la pluralidad, aplazando una visión de conjunto con tal de percibir las interacciones, las interferencias que se presentan entre las distintas modalidades de la violencia colombiana.

Creo que hoy, a la luz de los hechos y evidencias acumuladas, es posible ponerse de acuerdo en que la intensidad y la diversidad de las violencias están creando una nueva concepción del territorio, y lo anterior coincide con la modificación de los términos en que se solía enfocar “la cuestión agraria”. Respecto de lo primero, algunos teóricos de la estrategia militar llegan a formular como principio, y de

manera axiomática, la importancia del conocimiento geográfico: combatiente que no conozca bien el territorio en el que actúa está condenado a perderlo. La discusión clausewitziana y post-clausewitziana ha reformulado los términos de esa discusión, y subraya la primacía de la población sobre el territorio en su importancia estratégica, pero sin que llegue a minimizar al segundo de los componentes. En cambio, y de hecho como un rasgo sobresaliente de la situación colombiana, nos encontramos con que en un momento dado los actores armados parecen guiarse por la máxima “si no cuentas con el apoyo de la población, busca dominar el territorio, que lo otro vendrá por añadidura”, así es que el nuestro resulta ser, en la etapa más reciente, y parafraseando el título de un libro flamante (Safford y Palacios, 2001), un *territorio fragmentado* y la nuestra una *sociedad dividida* y con un alto grado de polarización.

En la medida en que el escenario principal de la confrontación armada son las áreas rurales, los efectos desintegradores de la guerra han afectado, ante todo, al campesinado, coartando sus mecanismos de movilización y sus formas de representación, desarticulando sus organizaciones; aun así, no todos los efectos de la guerra son negativos. Las guerrillas son rurales, pero no por ello campesinas, así el agrarismo se mantenga como un núcleo argumentativo de su plataforma ideológica y predomine dentro de sus concepciones insurreccionales la idea estratégica de “cercar a las ciudades desde el campo”. Rural es también la profusión de organizaciones paramilitares existentes; pero su relación con el campesinado es más conflictiva aún: le son hostiles de modo abierto. Y en el anterior contexto se perciben, no obstante, por parte del campesinado de varias regiones, formas de adaptación a un marco generalizado de violencia, estrategias de resistencia específicamente dirigidas a confrontar a los actores armados irregulares, cualquiera sea su signo, tanto guerrillas como paramilitares; a la vez que la exigencia a la fuerza pública de que su intervención respete los derechos de la población civil y se ajuste en todos los casos al derecho internacional humanitario en su conjunto. Donde quiera que esa adaptación esté ocurriendo, se zanja de manera práctica la disquisición acerca de la ciudadanía, de sus presupuestos contemporáneos; en otras palabras, el derecho de resistencia en la forma en que está siendo reivindicado y asumido por el campesinado es una demostración concreta de la posibilidad de un ejercicio democrático en un contexto nacional desfavorable. Los ejemplos son puntuales, circunscriptos, y están lejos de abarcar la mayor parte del

territorio, pero nada de ello le resta significación a lo que están expresando como tendencia.

Una de las interpretaciones más controversiales de la oleada de violencia que caracterizó a la Colombia de las décadas de 1940 y 1950 la formuló el sacerdote y sociólogo (luego guerrillero) Camilo Torres (1963) quien consideraba a esa intensidad de violencia, y a sus efectos, “el cambio sociocultural más importante en las áreas campesinas desde la conquista efectuada por los españoles”. Su valoración del conjunto de hechos violentos del período que se intentaba dejar atrás era entonces positiva, pues a su juicio, pese a todas las muertes y el sufrimiento que habían dejado tras de sí, había sacado al campesinado del aislamiento, del inmovilismo, y sería el preámbulo de un movimiento ascensional, de una movilización cada vez más consciente en procura de sus reivindicaciones esenciales, la principal de ellas, la tierra. Cuando abraza la lucha armada, lo hace desengañado de que dicha movilización pueda ser encauzada por vías legales o produzca las reformas necesarias en el marco del sistema político existente, desengañado también de los programas oficiales de reforma agraria y del modelo creado para organizar a la población rural (en cuyo diseño llegó a participar) dando así paso a una lógica insurreccional. Mirando hoy, de modo retrospectivo, las etapas subsiguientes a esa *prognosis* militante, se comprueba que la mayor parte de los efectos de la violencia con fines insurreccionales son desmovilizadores. En donde quiera que se haya logrado implantar, la presencia guerrillera promueve un tipo de organización, pero a la vez la condiciona y la limita. Exacerba la confrontación (y la formación y cooptación de líderes agrarios es parte de su estrategia), pero siendo el esfuerzo bélico lo determinante, cuando sobreviene la reacción del ejército regular, las organizaciones construidas quedan expuestas; y sus líderes y simpatizantes, en situación de máxima vulnerabilidad. También son efectos no esperados, y contraproducentes, algunos de los que se producen sobre el poblamiento: la organización guerrillera de mayor arraigo, más antigua, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) surge con un claro objetivo agrarista, sus núcleos iniciales son un movimiento de autodefensa campesina, que resiste a los primeros embates del gobierno, y en busca de una nueva retaguardia que encuentra, en las zonas periféricas, de baldíos, un territorio apto para reagruparse, óptimo en términos militares. En la medida en que subsiste, la guerrilla va atrayendo tras de sí un flujo colonizador y se convierte en vanguardia armada de una corriente de colonos campesinos,

expulsada en buena medida de las regiones de latifundio, que se establece en dichas áreas nuevas y baldías. Al hacerlo alivia la presión sobre las zonas de ocupación tradicional, de alta concentración de la propiedad; la colonización resulta ser entonces una válvula de escape a la presión por la tierra en las áreas en que está más concentrada.

Adviértase que al referirnos al campesinado no pretendemos resolver mediante la enunciación genérica las dificultades para caracterizarlo como grupo social, o si se prefiere, como clase. Como lo señalan varios especialistas, el término sigue siendo ineludible, pero a lo largo de su empleo ha llegado a ser tan denso en su significación, ha adquirido tantas connotaciones, que obliga a una precisión en cada contexto en que se lo emplee. De lo contrario, la cascada polisémica nos arrastra, y por ende considerando campesinas a todo tipo de organizaciones, incluyendo las agremiaciones formadas por los grandes propietarios agrarios, sólo porque se reivindican como tales. Concorre en ese esfuerzo diferenciador, y dada la precisión, el hecho de que el instrumento estadístico es cada vez más preciso; para el caso de Colombia puede decirse que desde 1990, año en que se conocen los resultados de un estudio monográfico exhaustivo (Ministerio de Agricultura, 1990)<sup>1</sup>, se ha formado una base de datos sobre la propiedad agraria con un criterio analítico y susceptible de captar las diferencias regionales, así como las variaciones en las pautas de la propiedad agraria y en la relación social en torno a la tierra.

Una precisión adicional que se ha hecho del todo imperativa en el caso colombiano es la de considerar a los indígenas como una categoría especial, distinguiéndola de la aplicable al campesinado. Se trataba de un conjunto de prácticas y de una demanda ancestral, secularmente desoída, que por fin es reconocida en la Constitución de 1991, la cual incluye una serie de normas para reconocer viejos derechos, y cuyo carácter progresivo es tomado de inmediato por las comunidades indígenas (y también por los afrodescendientes, aun cuando en este caso la identidad no es tan definida, ni sus territorios tan demarcados) para materializar reivindicaciones agrarias y grados de autonomía en la

---

1 Si bien es una dependencia gubernamental la que edita, el estudio es el resultado del trabajo de un equipo de investigadores que obró con total independencia. En la literatura especializada es ya antológico, pues a la vez que aplica las categorías de la economía agraria y todos los recursos de la econometría, construye nuevos índices (PIB regional para el sector agrario) y es pionero en estimar los “efectos del conflicto armado y del narcotráfico sobre la producción y la estructura agraria” (Ministerio de Agricultura, 1990: Tomo I: 150 y ss.).



gestión de sus territorios. Puede decirse que en Colombia desde 1991 lo indígena adquiere entidad definida normativamente, visibilidad y expresión institucionales, y requiere tratamiento específico, también para el análisis; habiendo estado subsumido hasta entonces en las reivindicaciones de los trabajadores agrarios sin tierra, de los pequeños y medianos propietarios agrarios. Para tal efecto, el debate en curso entre los enfoques campesinistas y los que acentúan como característico el proceso de descampesinización se puede zanjar por la vía empírica. Si tomamos las bases de datos que registran las organizaciones del sector rural y desagregamos las agremiaciones que de modo ostensible representan los intereses de los grandes propietarios agrarios –Sociedad de Agricultura de Colombia (SAC), Federación de Ganaderos (FEDEGAN), y las sectoriales, o de segundo grado, que representan a los propietarios del sector agroindustrial: Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar, Asociación de Bananeros y Agricultores de Urabá (AUGURA), Federación de Algodoneros, Federación Nacional de Cultivadores de Cereales, etc.– nos referiremos de modo preferente a las organizaciones que agrupan con un sentido reivindicativo a jornaleros agrícolas sin tierra, y a pequeños y medianos propietarios agrarios que producen de un modo tradicional e independiente.

A nuestro juicio resultaban indispensables las anteriores consideraciones preliminares antes de entrar en materia con el fin de “poner en situación” al lector.

### BREVE (E INEVITABLE) RECAPITULACIÓN HISTÓRICA

A comienzos de 1960, al igual que otros países latinoamericanos, Colombia adopta un programa de Reforma Agraria que tiene el propósito definido de corregir las más estridentes desigualdades en el acceso a la tierra, aclarar el régimen de propiedad y de uso de la tierra no ocupada aún, estabilizando el proceso colonizador y proveyendo obras de infraestructura en zonas en donde el riego y la adecuación de las tierras fueran el obstáculo para su uso. Diez años después, el balance que un Comité creado por iniciativa gubernamental hace de las realizaciones de la ley de Reforma Agraria promulgada en 1961, no puede ser más modesto<sup>2</sup>. Si la adopción de la ley fue prece-

---

<sup>2</sup> Según el Informe del Comité Evaluador de la Reforma Agraria (Melo, 1971: 67) a diez años de promulgada, la ley sólo había afectado el 1% de las superficies legalmente afectables, y sólo había alcanzado al 1,8% de familias catalogadas como “muy pobres” a las que debería llegar.

didada de forcejeos y cabildeos en el parlamento y de una discusión pública muy polarizada, las reformas que se introducen en 1968 al plan de reforma buscaron hacerla más efectiva. Sin embargo, lo exiguo de las realizaciones y su práctico desmonte en 1973 constituyen sendas demostraciones de la muy relativa significación de la ley en Colombia; de los múltiples obstáculos y resistencias que pueden desvirtuar una ley ya promulgada. La magnitud de ese fracaso hace parte hoy de la sabiduría convencional, es algo comúnmente admitido, aun cuando las explicaciones y la consiguiente atribución de responsabilidades siguen siendo muy divergentes. En todo caso, al escribir el capítulo correspondiente a este período, los historiadores colombianos no consiguen eludir un tono fatalista, y tienden a tomarlo como el más nítido ejemplo de una frustración nacional; asimismo, los diagnósticos hechos por observadores externos son recurrentes al señalar que los intereses afectados por los intentos de reforma fueron muy circunscritos y, a la vez, la existencia de los sectores sociales opuestos a cualquier propósito reformista (Imprenta del Banco de la República, 1950: 33-34)<sup>3</sup>.

A partir de entonces será inevitable asociar la no realización oportuna de un programa redistributivo con varias de las manifestaciones de violencia que se presentan en la sociedad colombiana; pues en el surgimiento de varios de los grupos guerrilleros que aparecen en Colombia en la década del sesenta, el agrarismo será una reivindicación explícita, con mayor o menor grado de coherencia. En el caso de las FARC, la más antigua y más fuerte militarmente, esa reivindicación se formulará explícitamente como un programa redistributivo más radical que el que existía legalmente, en su lenguaje: “A la reforma agraria de mentiras de la burguesía oponemos una efectiva Reforma Agraria revolucionaria” (Arenas, 1969: 130).

Con todo, la relación entre las frustraciones de una política agraria reformista y varias de las modalidades de la violencia que se hacen presentes en la historia contemporánea colombiana son dema-

---

3 Ya en 1950, en el informe de su misión al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Lauchlin Currie esbozó los términos gruesos del problema y un principio de solución: “La Misión se impresionó profundamente con el uso paradójico y antieconómico de la tierra [...] proponemos específicamente que se sancione la subutilización de la tierra. Las buenas tierras arables de Colombia son parte del patrimonio de la nación y ella tiene el derecho y el deber de insistir en que sean utilizadas productivamente. Consideramos que un ajuste al impuesto de patrimonio que se aplica a la tierra podría constituir un importante incentivo para una mejor utilización de ella”.

siado obvias: es una asociación tan simple, tan elemental, que a fuerza de ser reiterada por los analistas, e invocada por los protagonistas de la violencia –incluyendo a quienes se declaran partidarios del *status quo*– puede afirmarse que se ha convertido en un lugar común, en una hipótesis que ya produjo todos los rendimientos explicativos que hubiera podido producir. Como lo hizo también la antinomia entre lo rural (sociedades *folk*) y lo urbano, al estilo de Redfield, el antropólogo; o las dualidades en cuanto a tiempos y ritmos de incorporación a la modernidad entre la población urbana y la rural, al modo de Eric Wolf, el sociólogo. Lo que corresponde hoy es percibir las interacciones, las mutuas resonancias, aceptando como premisa básica el peso determinante de la población urbana.

Tras revisar la literatura histórica sobre el problema, y examinar los balances más recientes y con mayor perspectiva que se han hecho sobre ese intento reformista, una conclusión que se impone al investigador es la de que el objetivo no contó con la legitimidad que le hubiera conferido el apoyo del campesinado como sector social, de sus organizaciones y asociaciones, de las formas de representación que existían en el momento. La inercia que entrañaba cualquier medida innovadora actuó en contra de los objetivos redistributivos, y no tuvo como contrapeso una acción colectiva que a su vez la contrarrestara aplicando los mecanismos contemplados en la propia ley. Tal conclusión salta a la vista cuando se constata la asimetría en cuanto a capacidad de representación, cobertura, asesoría técnica, asesoría legal con la que han contado desde mucho antes los gremios de propietarios (ante todo dos de ellos, la Sociedad de Agricultores de Colombia y la Federación de Ganaderos, que durante esos años ejercieron una oposición sistemática, aunque previsible) y las precarias, incipientes, discontinuas y poco representativas formas de asociación de campesinos aparceros, arrendatarios y peones agrícolas, potenciales beneficiarios de una redistribución.

Los intentos de propiciar una forma de organización *desde arriba* (“Asociación de Usuarios Campesinos” que al poco tiempo se escindió en dos, disputándose cada una de ellas la representatividad del sector en su conjunto) no resolvieron el problema, creando más tensiones sociales de las que pretendía evitar; he ahí por qué se puede acoger hoy casi al pie de la letra la constancia de uno de los integrantes del “Comité evaluador”, precisamente el que representaba allí al sector académico:

Al firmar las conclusiones y recomendaciones del informe adjunto, lo hago por considerar que su adopción integral permitirá acelerar en alguna medida el ritmo actual de la Reforma Agraria. Sin embargo, la situación económica y social del país requiere un programa de Reforma Agraria mucho más acelerado y drástico del que es posible en las condiciones políticas actuales, en las que el poder decisorio de los pequeños propietarios y trabajadores rurales es casi inexistente. La deseable modificación de esas condiciones políticas, espero, abrirá el camino para una política agraria más radical (Melo, 1971: 138).

Un problema de poder, entonces. Si hoy en día no podría acogerse sin más una concepción tan estratificada del problema (“lo económico”, “lo social”, “lo político”), la conclusión a la que llega el comisionado es una formulación lograda del problema a la altura de 1971: los requerimientos económicos y sociales del país no se hallan expresados en la estructura del poder existente, y quienes menos poder tienen son precisamente aquellos a quienes, en principio, estaba dirigida la reforma agraria.

Prueba de ello son los intentos que ya en ese momento se habían hecho para propiciar la movilización y la organización de los campesinos (mediante un complemento a la ley de 1961: la Ley 1° de 1968) y los nuevos intentos que se harán, en 1988, con una ley que nuevamente adiciona y complementa las anteriores y cuyo primer artículo define con nitidez el propósito: “El Estado estimulará la organización de los campesinos dentro de los principios constitucionales y legales que lo rigen”.

Sin embargo, lo característico a partir de ahí, y hasta llegar al momento actual, será en cambio que, por precarias y de baja cobertura que sean las organizaciones campesinas que han ido surgiendo, y por adversas que sean las condiciones en que lo hacen, se han emancipado del todo de la tutela paternalista del Estado. Lo cual, en prospectiva, es del todo positivo.

## PAUTAS ORGANIZATIVAS

Existía un componente centralista en el modelo de organización impulsado en el período reformista, una orientación homogeneizante. Con todo, la heterogeneidad social y la diversidad regional del país fueron determinando significativas variaciones regionales en el arraigo de las organizaciones, en su peso específico en el contexto

regional por su cobertura y representatividad. De hecho, y de un modo muy lógico, fue en las zonas de estructura más arcaica de la propiedad, en la zona de latifundio ganadero de la región Caribe en particular, donde las organizaciones campesinas de base adquirieron mayor número de adherentes, y promovieron y llevaron a cabo acciones más drásticas: las tomas de tierras en procura de revertir la inequidad. Un análisis inicial mostraba con nitidez, para esta coyuntura en concreto, la asociación elemental entre áreas de latifundio improductivo y recurrencia de la protesta campesina (Zamosc, 1987)<sup>4</sup>. Durante algunos meses pareció gestarse una insurrección campesina contras las formas de apropiación de la tierra; luego, en el reflujó, el retroceso de la asociación de alcance nacional tiende a compensarse con un incremento, modesto pero sostenido, en las formas de asociación en los niveles regional y local, lo cual sigue siendo la tendencia. Aunque, siguiendo la corriente de la teoría de las organizaciones, varias investigaciones académicas así como sendas dependencias gubernamentales han procurado hacer un inventario actual del número de asociaciones reivindicativas en el sector rural; el subregistro es explicable, pues la circunspección o el “bajo perfil” se convierten en actitudes predominantes en respuesta a la polarización y a un contexto de creciente intimidación. Agravado este último por el hecho de que en el marco de la guerra irregular, la autonomía se hace sospechosa, y tanto el Estado como la guerrilla y los grupos irregulares anti-insurgentes, pretenden cooptar las organizaciones, someterlas al dilema de la colaboración o la persecución o, como mínimo, recortar drásticamente su margen de autonomía. El desarrollo de las confrontaciones bélicas que tiene como escenario principal el campo, las convierte en blanco preferente.

Por cierto, en el contexto latinoamericano, Colombia tiene una de las tasas de sindicalización más bajas. Y una tasa que viene descendiendo de manera continua en, al menos, las últimas dos décadas. Respecto del descenso mismo es tan evidente que incluso las estadísticas oficiales lo alcanzan a registrar. El censo sindical de 1990 arrojaba un total de 880 mil trabajadores colombianos afiliados a sindicatos, lo que significaba que un 7,8% de la población de trabajadores era la tasa de sindicalización. Seis años antes, en 1984, el total de la población sindicalizada era de 873 mil trabajadores de una población de

---

4 León Zamosc hace un conteo de dichas invasiones de tierras y establece que su auge se presentó justamente en 1971, cuando ocurrieron 645; a partir de allí, decrecen.

trabajadores susceptibles de sindicalización estimada en 9.370.000, es decir, un 9,3%. Otras estimaciones, para intervalos ligeramente distintos pero también recientes, corroboran el descenso:

La organización sindical atraviesa por una crisis sin precedentes en su historia. En las dos últimas décadas la proporción de trabajadores sindicalizados descendió del 16% al 6,7% siendo la tasa de sindicalización en Colombia una de las más bajas en América Latina (Londoño, 2002: 302).

Las estimaciones de Rocío Londoño además permiten comparar en tres amplios intervalos (1947, 1984 y 1990) la situación del sindicalismo, y muestran con claridad el descenso relativo en el número de sindicatos y en la población afiliada, en particular para los años posteriores a 1984. La tendencia se ha agravado con la cantidad de atentados y amenazas de atentados que en razón de su papel como dirigentes han sufrido los sindicalistas colombianos, al punto que Colombia es desde el año 2002 uno de los casos especiales que la OIT tiene bajo su especial vigilancia.

Pero los problemas de las organizaciones colombianas incluyen también la incapacidad para forjar organizaciones representativas, estables y con capacidad negociadora en niveles distintos a los de base. No se trata ya de la antigua discusión acerca de sindicalismo de base versus sindicalismo de industria; una larga discusión entre los teóricos del problema, pero sobre todo entre los promotores del sindicalismo. Se trata de la escasa representatividad y estabilidad de las federaciones y confederaciones sindicales. Con posterioridad a 1974, cuando se legalizó por fin una confederación sindical de signo contestatario, la Confederación Sindical de Trabajadores Colombianos (CSTC), y se creía que con ello y debido a la emulación con las ya existentes Unión de Trabajadores Colombianos (UTC) y Confederación de Trabajadores Colombianos (CTC) se intensificarían los grados segundo y tercero de asociación, el movimiento sindical colombiano ha oscilado entre varias agrupaciones de ámbito nacional y ha visto desaparecer confederaciones enteras como la UTC que tenían toda una tradición a su favor (confederación que había liderado paros como el que se produjo en 1977, y que ha sido todo un hito en la historia laboral y de las movilizaciones sociales en el país) produciendo fusiones, reagrupaciones y nuevas siglas que están lejos de resolver el problema de la representación. Si eso ocurre en el plano nacional, y medido con precisión para el sector industrial y urbano, lo análogo, pero con un

grado mayor de intensidad, se puede afirmar para el sector agrario y rural, así en este caso sea la medición menos precisa y se trate tan solo de estimativos.

En el sector agrario la asimetría se hace patente. Mientras que los propietarios agrarios cuentan desde 1871 con una organización, la Sociedad de Agricultores de Colombia, para oponerse a las primeras reivindicaciones organizadas de los campesinos en un período de tibio reformismo que implicó las primeras medidas en contra del latifundio, y que es conocido en la historia colombiana como “la República Liberal”, crean en 1934 una organización más militante y proactiva, la Asociación Patriótica Económica Nacional (APEN); puede decirse que es sólo hasta 1942, hacia fines de ese período, que surge la primera organización nacional del movimiento campesino. Esa primera organización es la Federación Campesina e Indígena, fundada en la emblemática fecha del 12 de Octubre (“Día de la Raza”) como una filial de la Confederación de Trabajadores de Colombia, y hacia la cual confluyó toda la tradición organizativa regional que se había estado desarrollando desde la década del veinte, en la que proliferaron “Ligas agrarias” o “Ligas campesinas”. Algunas de estas Ligas se transformaron en sindicatos para acogerse a las ventajas otorgadas por la ley de 1930, mientras otras se radicalizaron. Una de ellas se convirtió en el Partido Agrario Nacional (aun cuando sus bases eran estrictamente regionales), otras optaron por diferentes modalidades que ameritan ser mencionadas en tanto dan cuenta de una rica tradición organizativa, de una dinámica que nos previene contra la tentación fatalista.

Una constante a lo largo de ese flujo organizativo para estos años iniciales es que, puede afirmarse de modo axiomático, cada una de las organizaciones que surgieron no se circunscribía a la reivindicación sectorial agrarista, sino que al tiempo se proyectaba en el plano de la política nacional como tributaria de nuevos movimientos (Partido Socialista Revolucionario, Partido Comunista, Unión Nacional de Izquierda Revolucionaria-UNIR, fundada por el líder populista Jorge Eliécer Gaitán) y en alianza recurrente con los sectores más reformistas y modernizantes de los partidos tradicionales, en particular el Liberal. En otras palabras, la organización gremial, por una suerte de inflexión, da lugar siempre a una participación política que permite que los miembros de la organización se ocupen de los temas fundamentales de la coyuntura, aparezcan en la escena pública con su propio libreto, y que en ningún caso se limitan a la acción reivindicativa.

Prueba de esa inflexión, y del movimiento ascendente en el cual se enmarca, es que la organización campesina así surgida se convierte cinco años después, en 1947, en la Confederación Campesina e Indígena, y no es sólo un cambio de rótulo sino, ante todo, está expresando un grado mayor de cobertura, y de complejidad, en su organigrama, así como un incremento sostenido en el número de las organizaciones de base que son sus filiales, y en el número de miembros individuales (Mondragón, 2002)<sup>5</sup>.

Si hay una fecha que gravite en el imaginario colectivo de los colombianos es la del 9 de abril de 1948, en la cual, tras el asesinato del líder popular y populista Jorge Eliécer Gaitán, se desencadena un estallido social urbano, con epicentro en Bogotá y otras ciudades, que rápidamente se propaga al campo. Al tiempo que se extiende, mientras en los epicentros se ha ido desactivando, da lugar a una violencia larvada, va haciendo manifiesta una polarización latente, y convierte a las organizaciones y a sus líderes en blancos preferenciales de la reacción autoritaria. “Es la guerra más larga en el hemisferio occidental desde la Revolución Mexicana de 1910”, dice en tono épico un militar norteamericano convertido en historiador (Ramsey, 1981: 19). Al hacer su apreciación está midiendo su importancia por la cantidad de víctimas, mal contadas, que produjo. Sin embargo, habría que añadir que se trató de una guerra no declarada, en la que las fronteras de los bandos en contienda no eran reconocibles, sin una estructura definida, sin que los dirigidos en uno u otro bando contaran con una estrategia, en la que se dieron, junto a luchas con carácter político contra un régimen dictatorial, una variedad de acciones de simple bandolerismo y rapiña; y en fin, en la que al estudiarla de modo retrospectivo, lo que sobresale es una multitud de conflictos locales. Para los colombianos es una historia contada mil veces y de mil maneras, y que en nuestro caso ha dado lugar tanto a una profusa literatura académica, como a otra de sentido más lato y universal, mejor dicho, es una de las

---

5 Hemos tomado el conjunto de los datos de esta breve recapitulación del apartado “Luchas, respuestas y propuestas. Breve historia de la organización campesina” de Héctor Hernán Mondragón (2002). Es ineludible reconocer a la CINEP [Centro de Investigación y Educación Popular] como el centro de investigación que de manera más perseverante y sistemática ha ido construyendo bases de datos sobre los distintos movimientos sociales en Colombia. Es un centro de investigación, un nodo clave de documentación para los investigadores, a la vez que es una ONG que como centro educativo mantiene un contacto directo y una interacción constante con las organizaciones populares.



claves interpretativas de lo que hay de universal en nuestra literatura desde hace medio siglo<sup>6</sup>.

Tratándose de un período de anomia tan generalizada, conocido en el lenguaje colombiano simplemente como “La Violencia”, al analizarlo los pioneros de la sociología académica se ven obligados a abandonar sobre la marcha el funcionalismo como orientación teórica dado el cúmulo de disfunciones y el listado de “agrietamientos estructurales” que constatan a medida que reconstruyen los hechos región por región (Guzmán et al., 1962). Uno de sus saldos es la desaparición de muchas de las organizaciones existentes y la pérdida de continuidad en la mayoría de las tradiciones organizativas que se habían construido. En el ámbito nacional sólo persistieron aquellas que se habían creado bajo la égida de la Iglesia Católica o del partido gobernante: la Federación Agraria Nacional, fundada en 1946, y las filiales de la Unión de Trabajadores de Colombia, una confederación creada para competir de manera expresa con la Confederación de signo liberal que a lo largo de este período se hallaba en franco retroceso. En cuanto a rentabilidad institucional o dividendos organizativos, tampoco pueden incluirse en el balance de este traumático período las formas autogestionarias creadas en las zonas dominadas por las guerrillas o que escapaban al control del Estado, pues salvo casos muy circunscriptos o que se ubicaron enteramente a contrapelo de la legalidad en plan de autodefensa, la mayoría se desarticuló con la disolución de los poderes armados que las cobijaban. Con posterioridad, y de modo más o menos espontáneo, comienzan a surgir nuevas organizaciones independientes, previas al relativo auge al que referíamos, como uno de los instrumentos del programa oficial de reforma agraria (ímpetu organizativo *desde arriba*).

Será entonces, hasta cuando se hagan patentes los alcances de esa estrategia reformista, que sobrevendrá un nuevo auge en la movilización campesina *desde abajo*, perceptible en el número y cobertura de las organizaciones que se irán creando. Pero ya para esos años, la presencia guerrillera es ostensible en la retaguardia de cualquier movilización campesina, y ubicada en la periferia de la frontera agrícola; su conexión en adelante con el proceso de colonización será ineludible.

Un rasgo atípico de la nueva situación que se irá configurando en estas áreas, y expresivo de la intrincada situación colombiana, es la

---

<sup>6</sup> Una brevísima y muy acertada síntesis de lo que significó este período para la mentalidad colectiva de los colombianos se encuentra en el capítulo “Lo real y el imaginario de la ‘violencia’ en la historia colombiana” de Daniel Pécaut (2003: 17-24).

coexistencia de modalidades organizativas informales, en el limbo en cuanto a su legalidad, con la vigencia, cobertura y continuidad de formas de asociación comunitarias perfectamente legales, a las que la propia guerrilla tolera e incluso promueve. Sin tener la pretensión de ser reivindicativas, o sectoriales, estas asociaciones no suscitan dudas en cuanto a su representatividad y llegarán a ser sustitutos funcionales de las organizaciones campesinas allí donde no existieron o desaparecieron: son las Juntas de Acción Comunal. Diseñadas paralelamente a los planes de reforma agraria, se crean en 1961 tanto en ámbitos urbanos como rurales, y en cada uno de esos contextos irán adquiriendo, por la fuerza de las circunstancias, connotaciones propias. Simples juntas de vecinos para tramitar necesidades comunes y propiciar un mínimo de autogestión, son un rasgo más del paisaje en las zonas urbanas. Se asimilan al comportamiento más rutinario, y se convierten en piezas del rodaje de la maquinaria burocrática cuando su gestión es correcta, o en apéndice del caciquismo cuando son utilizadas con propósitos clientelistas. En las zonas controladas por la guerrilla, en las zonas en disputa, o aun allí donde el control lo ejercen los grupos paramilitares, se erigen en cambio en la única forma de poder civil, llenan un vacío, se hacen indispensables como formas de autoridad. Depositarias de la fe pública, cumplen incluso funciones notariales para el traspaso de los patrimonios, pero a la vez son el vehículo indispensable de las reivindicaciones campesinas. Sorprendiendo a sus propios diseñadores, es el modelo de organización que, con todas las taras de nacimiento, cuenta con más representatividad y cobertura en medio del conflicto. Son, por cierto, las únicas que parecen estar por encima de toda sospecha para los contendientes<sup>7</sup>. Ejemplo perfecto de cómo, haciendo de la necesidad virtud, una organización diseñada y creada *desde arriba* es apropiada *desde abajo* para las finalidades más diversas.

---

7 Una anécdota que tiene su propia validez es la siguiente. En 1997, en una de las zonas de colonización reciente dominada por la guerrilla –y que el autor de esta ponencia conoció de manera directa en el curso de uno de sus trabajos en el período de mayor ofensiva en la historia reciente e inmediatamente después de una de las acciones que comportó una derrota táctica del ejército en El Billar–, en una acción espectacular y de impacto psicológico masivo, resultó aniquilada una unidad de élite del ejército. Al único poder civil actuante en la zona, la Junta de Acción Comunal de Peñas Coloradas, le correspondió hacer el registro de los muertos y supervivientes. Todas las cámaras y micrófonos de los medios en busca de una versión autorizada se volvieron hacia su presidente, ya que fue el único que pudo dar fe pública de lo ocurrido. La Junta fue la única organización que logró subsistir en medio de la guerra y con reconocimiento tácito por ambas partes.

Cada grupo armado ha querido prohijar a las Juntas de Acción Comunal, cooptarlas, encuadrarlas en su estrategia de movilización, sin que ninguno lo consiga del todo. Son mutualistas y autogestionarias a la hora de construir un mínimo de infraestructura social en zonas de poblamiento reciente, donde no llega ningún recurso público de los niveles central o departamental; son funcionales como correas de transmisión de necesidades locales y sectoriales hacia los niveles regionales y nacionales, así como en el trámite de recursos ordinarios; a la vez que son reivindicativas y gremiales por su capacidad de formular intereses comunes, por ser aptas para identificarlos, para representarlos.

Alfredo Molano, investigador social con sensibilidad de etnógrafo y talento literario, registra en varias de sus crónicas que la década del ochenta marca el inicio de nuevas formas de movilización y de rudimentos organizativos sin el lastre del tradicionalismo. Son las “marchas campesinas” cuya serie contemporánea se inicia, en 1981, con la marcha de colonos en la región de El Pato, precedida y seguida por confrontaciones entre el ejército y la guerrilla, en una región en la que se habían asentado campesinos que huían de la violencia de las décadas anteriores. Una marcha que, para la opinión urbana del momento, hace visible un nuevo tipo de desplazamiento, por entonces episódico y circunscripto, pero que más adelante adquirirá envergadura, expresando una nueva tendencia.

Como formas de movilización, las marchas y manifestaciones masivas con bloqueo de vías de comunicación llegan a su auge en 1988. “Los males de la democracia se curan con más democracia”: durante los meses iniciales del gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) algunos de sus funcionarios y el propio presidente se guiaron por esa sentencia de la dirigente revolucionaria polaca Rosa Luxemburgo para no reprimir las movilizaciones campesinas llevadas adelante en los dos primeros años, introducir un estilo distinto y procurar dar curso al planteamiento de reivindicaciones así como a una eventual negociación sobre ellas. El propósito se frustró, sin embargo, en parte por la intransigencia de funcionarios subalternos del orden municipal y regional, en parte por la deliberada intención de dos de las organizaciones guerrilleras de instrumentalizar las movilizaciones al servicio de sus finalidades estratégicas. Las marchas no llegaron a su término y fueron disueltas en medio del enfrentamiento entre la fuerza pública y algunos de los manifestantes que poseían armas de fuego. Durante algunos meses, las marchas principales tienen réplicas en distintas

partes del país, y denotan la existencia de un nuevo tipo de organización que, a favor de una sigla ya tradicional, Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), conlleva el propósito de unificar y reconstruir las redes existentes (propósito rubricado por las declaraciones de sus dirigentes en el marco de un proceso de aglutinamiento de formaciones políticas de izquierda, que habían surgido de los primeros intentos de negociar con las guerrillas, como en el caso de la Unión Patriótica).

El significado de la ANUC, con todas las limitaciones que se le imputan, gravita de tal modo en la memoria colectiva que al tiempo que resurge la versión oficial de la misma, se crea una más autónoma (ANUC-UR: Unidad y Reconstrucción) que asume la promoción de las marchas campesinas del año '88 así como acciones puntuales de tomas de tierras. Este propósito de reorganización, más allá de las diferencias, converge y produce resultados en el corto plazo: cuando se pone sobre el tapete un proyecto de ley gubernamental y se suscita de nuevo el debate acerca del tipo de estructura de propiedad agraria que debe prevalecer, al proyecto gubernamental se le contraponen un proyecto de ley alterno que resulta de la discusión y participación de *todas* las organizaciones campesinas e indígenas de nivel nacional. No es sorprendente que en el proyecto de ley gubernamental reaparezca la cuestión organizativa: "El Estado estimulará la organización de los campesinos dentro de los principios constitucionales y legales que lo rigen, de tal manera que puedan participar eficientemente en la consecución de los fines establecidos en el presente artículo" (*El Tiempo*, 1986: 8-A); pero fue la antedicha unidad la que logró que en el texto definitivo de la ley fueran recogidas reivindicaciones agrarias de los indígenas.

En abrupto contraste con la flexibilidad del gobierno y las buenas intenciones de su proyecto de reforma agraria, de ese mismo período data la acción de grupos armados ilegales, paramilitares, que se centra en el exterminio de la dirigencia de la nueva agrupación política de izquierda, Unión Patriótica (UP), e inicia una larga e imparable serie de muertes selectivas que pone fin a ese experimento.

Con un instinto certero acerca de su valor, del carácter insustituible que tienen como dirigentes, desde que surgen, los grupos paramilitares se ensañan con la dirigencia local, casi toda ella campesina, en las áreas en las que pretenden implantarse. Con el pretexto de que son "auxiliadores de la guerrilla", desde comienzos de la década del ochenta en que se ubica el origen del fenómeno, dichos

grupos que practican la guerra irregular a favor del *status quo*, se proponen disputar el dominio territorial que ha alcanzado la guerrilla en las zonas donde ha conseguido bases sociales a su favor, atacando el que consideran su eslabón más vulnerable. De ese período, en que se iniciaron conversaciones que debían desembocar en una negociación, data la degradación de la guerra. Piezas de una estrategia contrainsurgente en la sombra y la mayoría de ellos surgidos en connivencia con el ejército regular, actuando en la impunidad, la acción de esos grupos ha conseguido minar el movimiento reivindicativo (Deas y Llorente, 1999; Arocha et al., 1998). Organismos internacionales como Human Rights Watch (antes Americas Watch) han comprobado la veracidad de las denuncias –como se puede verificar en los informes anuales difundidos sobre Colombia desde 1993 (Americas Watch, 1993)–, se han hecho eco de ellas y han podido constatar el retroceso a que dan lugar.

Ninguna teoría organizacional ha estado diseñada para sopesar los efectos de la desaparición violenta de un núcleo dirigente. Son dirigentes de una organización política, con un signo ideológico definido, pero a su vez, en la mayor parte de los casos, se trata de dirigentes gremiales, de organizaciones formales e informales, el capital humano más escaso en una situación como la contemporánea. Si la ocurrencia de esa larga y premeditada serie de asesinatos que diezmaron a la UP inculpa, en primera instancia, al Estado, no exime tampoco de responsabilidad a la dirigencia guerrillera, dado que, en el curso de las conversaciones preliminares que eventualmente conducirían a una negociación, promovieron a la dirigencia local en la primera fila de una acción política abierta en el marco de la legalidad, sin renunciar a ninguna de las ventajas de la ilegalidad desde la que actúan. Los dirigentes de la guerrilla de las FARC no sopesaron suficientemente los riesgos de la decisión que adoptaban de sacar el máximo provecho de las garantías de la legalidad, sin abandonar la acción insurreccional. Embarcar a algunos de sus dirigentes y cuadros más representativos de los niveles de organización regional y local en un proceso electoral, mientras mantenían intactos, y aun activos, sus frentes de guerra, demostró ser una apuesta muy riesgosa. Mostró, por lo menos, desconocimiento o subestimación de un tipo de enemigo. Negociar la paz en medio de la guerra es algo que se ha hecho en varios países, pero tal vez no haya ninguno como Colombia en el que se haya producido esa particular mezcla de insurgencia y legalidad *antes* de cualquier negociación; ninguno, tal vez, hasta donde se sepa, en el que se

haya pretendido practicar simultáneamente, por los mismos actores y con la misma intensidad, la lucha armada y la lucha electoral. Es ahora cuando se percibe la mayor parte de los efectos de esa pérdida.

### TIEMPOS DE CRISIS

En septiembre de 1996, en dos de los departamentos del Sur del país, Caquetá y Putumayo, se producen movilizaciones campesinas masivas como protesta contra la fumigación de cultivos ilícitos, en procura de acceder a servicios básicos y a favor de viejos reclamos respecto de demandas sociales no satisfechas. Tras varios enfrentamientos e incidentes, con víctimas y lesiones personales de parte de los manifestantes, se produce una negociación con funcionarios del nivel central y se suscriben novedosos acuerdos acerca de un tratamiento distinto al habitual hacia esas reivindicaciones, y por su reconocimiento como productores de coca. Un mundo social que era desconocido por la Colombia urbana, el de los cultivadores y procesadores de la hoja de coca, sale a la luz con sus tensiones y sus reivindicaciones; también con un incipiente proceso de diferenciación social en su interior que deja percibir varios estratos. Se deja ver cuán inadecuada era la expresión genérica que el periodismo había puesto en boga por entonces: *campesinos cocaleros*. La desmovilización posterior a los pactos firmados le resta fuerza a la organización creada sobre la marcha y, hoy en día, entre los firmantes de los acuerdos por parte de los marchistas, los que no están muertos o desaparecidos ingresaron a las organizaciones guerrilleras con presencia en la zona. Un corolario que no por previsible resulta menos grave y que en sí mismo da cuenta de la polarización existente.

Siendo diversos en su contexto, los dos tipos de movilización, a los que separa al menos una década, ilustran obstáculos fundamentales para el desarrollo normal de la participación abierta del campesinado mientras perdure el conflicto armado: por un lado, la asimetría básica en la jerarquía, la complejidad organizacional, la existencia de metas estratégicas y de finalidades a largo plazo por parte de las organizaciones que acuden a la violencia como medio; y, por otra parte, la desorganización, el carácter coyuntural de limitados alcances, la ausencia de cuadros especializados en la población campesina, en sus diferentes cohortes.

Acerca de las marchas campesinas de 1996 se han escrito varios trabajos, descripciones, análisis y tesis doctorales<sup>8</sup>, pero aun así ofre-

---

<sup>8</sup> El libro más elaborado es, sin duda, el de María Clemencia Ramírez (2001).

cen vetas inexploradas para el análisis de la cuestión organizativa en el contexto de una fuerte polarización. Pues con su intensidad y su radicalidad cierran una etapa y, en contra de múltiples predicciones, no hay probabilidad de que se repitan en la medida y con la recurrencia con la que habían sucedido entre 1986 y 1996. Como se ha documentado, con posterioridad han fracasado varios intentos de promover dicha forma de movilización masiva en contra de los planes gubernamentales de fumigación y represión de los cultivos de coca y amapola. Lo cual ha hecho más apremiante aún, más imperativo, el esfuerzo por constituir organizaciones de cobertura nacional cuyos niveles locales tengan menos vulnerabilidad frente a la acción abierta o a la intimidación que ejercen en su contra los actores armados.

Es lo que le da sentido a la formación del Consejo Nacional Campesino en 1999, que agrupó nueve organizaciones independientes así como una variedad de organizaciones regionales y locales que promovieron el evento más reciente y significativo: el Congreso Nacional Agrario, llevado a cabo el 7 y 8 de abril de 2003, el cual, tanto en su capacidad de convocatoria como en sus conclusiones, conlleva sendas novedades.

Al recapitular de manera sumaria la secuencia, su significación como proceso organizativo es nítida: de movimientos espontáneos (marchas multitudinarias de duración efímera) a organizaciones coyunturales (como la Asociación Nacional para la Salvación Agropecuaria de Colombia que promovió y lideró el Paro Nacional Agropecuario de julio y agosto del año 2000, o la Unidad Cafetera que recogió los intereses de pequeños y medianos propietarios, cultivadores de café, ante la crisis aguda del sector) y a organismos permanentes de carácter nacional que recogen y fusionan entidades sectoriales y regionales, como el Consejo Nacional Campesino<sup>9</sup> o la Coordinadora Nacional de Desplazados, con gran rentabilidad institucional.

Organización de ámbito nacional que se propone aglutinar a todo el sector, el Consejo Nacional Campesino, tan pronto es creado, se propone incidir en el proceso legislativo, y lo consigue: por lo pronto, las discusiones parlamentarias acerca de un nuevo proyecto de

---

9 Por lo dicho, vale la pena enumerar sus componentes: dos sindicatos de trabajadores agrarios, así como organizaciones nacionales antes existentes, a saber, Acción Campesina Colombiana, ANUC-UR, Asociación de Beneficiarios de la Reforma Agraria (ACBRA), Asociación de Mujeres Campesinas e Indígenas, Coordinadora Nacional de Desplazados; y las siguientes agremiaciones regionales o sectoriales: FANAL, FENACOA, FENSUAGRO y FESTRACOL.

reforma agraria han recogido sus planteamientos. Característico es también que su equivalente, la Organización Nacional Indígena de Colombia, tras considerar la fusión, haya preferido mantener su independencia (Mondragón, 2002: 24)<sup>10</sup>. Y si la unidad de acción entre ambas organizaciones es posible y deseable, la autonomía de las organizaciones es indispensable, pues debe tenerse en cuenta que históricamente, y desde los mismos inicios de la dominación española, la colonización campesina, mestiza, ha cercenado los territorios indígenas. Han sido múltiples las tensiones entre esos dos componentes de la estructura social colombiana y de los movimientos sociales contemporáneos. Y están muy frescos los recuerdos (de un período que demográficamente podríamos estimar como de menos de una generación) en que el colono, por condicionantes culturales, veía en el indígena a un ente sub-humano, y a sus territorios delimitados ancestralmente, susceptibles de ocupación y apropiación para prácticas agrícolas distintas<sup>11</sup>.

El Congreso Nacional Agrario identifica una serie de objetivos, los formula en tono programático y recoge esa tendencia convergente de acciones regionales y sectoriales que se proponen actuar de una manera concertada como un asunto de supervivencia. Descontando lo que puede ser producto de la grandilocuencia, de la retórica en tono mayor (que es ineludible en esta clase de acciones discursivas) el saldo neto es un tipo de organización de cobertura nacional, que se proyecta en el plano de la política, agrupando fuerzas y matices diversos, con representatividad.

Al decodificar e interpretar en el contexto actual el *Mandato Agrario*, documento que recoge los planteamientos del CNA (2003), encontramos todavía cierto grado de ambigüedad: se reclama la acción del Estado pero, a la vez, se le atribuyen a este todos los males;

---

10 "Del proceso de conformación no participó la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), que expresó estar dispuesta a la unidad de acción pero temió que una mayor integración con los campesinos debilitara las luchas indígenas específicas" (Mondragón, 2002).

11 Aplicando los métodos de la historia oral (*life story*) en 1996 se publicó un conjunto de seis testimonios acerca del poblamiento reciente de uno de los Departamentos de la gran región geográfica de la Orinoquia Colombiana, el Departamento de Casanare (Múnera, 1996); de los seis personajes entrevistados, tres (el guerrillero liberal, el pescador y Máximo Bastidas: "Yo sí sé dónde ponen las garzas") participaron en la cacería de indios, práctica etnocida, que relatan con toda naturalidad, y aún hoy la consideran necesaria. Uno de los proverbios populares con que se justifican es elocuente: "El indio no es gente, ni el casabe es pan, ni el burro es bestia..."



se hace personero de los intereses locales, regionales y nacionales en contra de la globalización, pero defiende los cultivos de coca y amapola, cuyo circuito es internacional por definición. No obstante, nada de lo anterior desvirtúa su significado. La cohesión que comporta será clave en el contexto de una guerra tan intrincada y de duración tan larga y perspectivas tan inciertas como la colombiana.

Una de las novedades que encontramos en el curso de las deliberaciones de este Congreso es que lo agrario se considera inherentemente territorial. Hay aquí toda una inflexión estratégica en el marco de la reconfiguración del campesinado como movimiento social. Se enuncia la cuestión de la desigual distribución de la tierra consustancializada con las cuestiones territoriales, es decir con la posibilidad de proyectarse como poder en el plano local y regional.

La propia intensificación de las acciones militares ha redundado en márgenes de autonomía para las organizaciones gremiales: a ellas se han venido transfiriendo funciones que solían cumplir autoridades locales, formas de representación tradicional o la propia guerrilla como poder militar que no puede ejercer un poder incontestado ni siquiera donde ha logrado implantarse. Contra lo que suele difundirse con finalidades propagandísticas en el marco de la guerra psicológica, el apoyo del campesinado a la guerrilla es muy segmentario y está muy condicionado (es sobre todo el del campesinado en las áreas de cultivos ilícitos, pues confluyen intereses como producto de una “opción racional” evidente). Algo análogo puede decirse del apoyo que han podido conseguir los grupos paramilitares. Las organizaciones campesinas creadas recientemente han asimilado múltiples experiencias históricas; incluyendo la de los socialismos realmente existentes y el grado de descampesinización a que dan lugar las revoluciones anticapitalistas.

En las actuales formas de movilización, en las pautas organizativas y en las iniciativas políticas formuladas encontramos la intención explícita de resistir de un modo consciente a la guerra y adaptarse a un contexto generalizado de violencia; la característica prevaleciente entonces no es ya el “milenarismo prepolítico”. ¿Qué son hoy los campesinos, en sus diversos estratos y tendencias, como actores políticos? En su mayor parte son actores conscientes que logran adaptarse a las cambiantes alternativas de control territorial y que han adquirido, a un precio muy alto, una identidad y una cohesión de las que carecían.

## BIBLIOGRAFÍA

- Americas Watch 1993 *La Violencia continúa. Asesinatos políticos y reforma institucional en Colombia* (Bogotá: Tercer Mundo).
- Archila, Mauricio; Delgado, Álvaro y García, Martha Cecilia 2002 *25 Años de Luchas Sociales en Colombia* (CINEP).
- Arenas, Jacobo 1969 “Programa agrario de los guerrilleros” en *Diario de la Resistencia de Marquetalia* (Praga: Edición Paz y Socialismo).
- Arocha, Jaime; Cubides, Fernando y Jimeno, Myriam (comps.) 1998 *Las violencias: inclusión reciente* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia).
- CNA-Congreso Nacional Agrario 2003 *Mandato Agrario. Por la vida digna, la soberanía alimentaria y el derecho a la tierra* (Bogotá) 7 y 8 de abril.
- Deas, Malcolm y Llorente, María Victoria (comps.) 1999 “Los paramilitares y su estrategia” en *Reconocer la guerra para construir la paz* (Bogotá: Norma).
- El Tiempo* 1986 Proyecto de reforma agraria desmonta el Acuerdo de Chicoral (Bogotá) 6 de septiembre.
- Guzmán, Germán; Fals Borda, Orlando y Umaña Luna, Eduardo 1962 *Monografías Sociológicas* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia).
- Cubides, Fernando 1998 “De lo privado y de lo público en la violencia colombiana: los paramilitares” en Arocha, Jaime; Cubides, Fernando y Jimeno, Myriam (comps.) *Las violencias: inclusión reciente* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia).
- Cubides, Fernando 1999 “Los paramilitares y su estrategia” en *Reconocer la guerra para construir la paz* (Bogotá: Norma).
- Imprenta del Banco de la República 1950 “Bases de un Programa de Fomento para Colombia-Informe de una Misión” (Bogotá) VIII.
- Londoño, Rocío 2002 “El estado del sindicalismo colombiano” en Blanquer, Jean Michel y Gros, Christian (comps.) *Las dos Colombias* (Bogotá: Norma).
- Machado, Absalón y Samacá, Henry 2000 *Las organizaciones del sector Agropecuario. Un análisis institucional* (Bogotá: CEGA/Colciencias/Tercer Mundo).
- Ministerio de Agricultura 1990 *El Desarrollo Agropecuario en Colombia* (Bogotá: Departamento de Planeación) Tomo I, II y III. Informe final de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario.
- Melo, Jorge Orlando 1971 “Constancia” en Ministerio de Agricultura *Informe del Comité Evaluador de la Reforma Agraria* (Bogotá).
- Mondragón, Héctor Hernán 2002 *La organización campesina en un ambiente de terror* (Bogotá: CINEP) Cuadernos de Tierra y Justicia N° 7, agosto.
- Múnera, Jorge Mario (ed.) 1996 *Vidas casanareñas* (Bogotá: ECOPETROL/British Petroleum).

- Pécaut, Daniel 2003 *Midiendo fuerzas: balance del primer año del gobierno de Álvaro Uribe Vélez* (Bogotá: Planeta).
- Ramírez, María Clemencia 2001 *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo* (Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia).
- Ramsey, Russel W. 1981 *Guerrilleros y soldados* (Bogotá: Tercer Mundo).
- Safford, Frank and Palacios, Marco 2001 *Colombia: Fragmented Land, Divided Society* (Oxford: Oxford University Press).
- Suhner, Stephan 2002 *Resistiendo al olvido. Tendencias recientes del movimiento social y de las organizaciones campesinas en Colombia* (Bogotá: Taurus/UNRISD).
- Torres Restrepo, Camilo 1963 *La violencia y los cambios socioculturales en las áreas rurales colombianas* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia) Ponencia presentada en el 1° Congreso Nacional de Sociología.
- Zamosc, León 1987 *La cuestión agraria y el movimiento campesino en Colombia* (Bogotá: UNRISD/CINEP).

ALBERTO RIELLA\*

# LOS FRENOS A LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA EN EL CAMPO: EL CASO DE LOS ASALARIADOS RURALES EN URUGUAY

## INTRODUCCIÓN

En Uruguay, uno de los déficits más salientes que se pueden señalar del proceso de re-democratización que vivió el país después de la caída de la dictadura en 1985 es la sistemática exclusión ciudadana a la que han sido sometidos los asalariados rurales. Este grupo social y sus organizaciones no son tenidos en consideración en ninguno de los múltiples ámbitos de participación y negociación existentes en torno a la cuestión agraria. Como producto de esta situación, se constata que estos trabajadores, que conforman la amplia mayoría de los pobladores rurales, no tienen aún consagrados todos los derechos laborales existentes en el país desde hace décadas, y varios de los pocos derechos que se les han otorgado son sistemáticamente violados por los patrones. Esta situación ha llevado a que algunos analistas afirmen que, en los hechos, este grupo social está siendo tratado por la ley como *ciudadanos de segunda* (Rocha, 2002).

\* Doctor en Sociología. Profesor e Investigador del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

El origen de esta situación puede encontrarse en el extraordinario poder que han ejercido los grupos dominantes del medio rural y en especial las organizaciones de los estancieros<sup>1</sup>: la Asociación Rural del Uruguay y la Federación Rural del Uruguay. Estas dos corporaciones, que gozan de un gran prestigio en la sociedad uruguaya, han sido protagonistas fundamentales en el proceso de ralentización en la construcción de ciudadanía de los asalariados rurales, vetando sistemáticamente todo intento de ampliar los derechos sociales vinculados al trabajo rural.

En este artículo trataremos de analizar la acción de estas organizaciones patronales para poner de manifiesto de qué manera y en qué medida han logrado bloquear durante los últimos quince años los intentos de organización de los trabajadores rurales y el avance de la legislación laboral en el medio rural. Estas acciones redujeron objetivamente la capacidad de ampliar los derechos civiles y sociales de ese grupo, afectando por consiguiente las oportunidades de construcción de la ciudadanía de la mayoría de quienes viven o trabajan en el medio rural uruguayo. Para este análisis se pondrá énfasis en la importancia que tienen las luchas simbólicas por la *representación* del mundo rural y la definición de la cuestión agraria contemporánea. Nuestra intención es mostrar que en la dimensión simbólica es donde radica una de las mayores fortalezas de la estrategia de las organizaciones ganaderas para ejercer su poder y contener los posibles avances de los derechos sociales de sus trabajadores.

Las acciones de las organizaciones patronales rurales<sup>2</sup> han podido frenar los avances de los derechos sociales a partir de la imposición de una visión del *mundo rural* que elimina simbólicamente los conflictos entre el capital y el trabajo. Esta operación simbólica ha permitido que las diferencias referidas al lugar donde un ciudadano trabaja se transformen en la base para legitimar la desigualdad social frente a los derechos laborales. Es así que en ciertos lugares del país (zonas urbanas) se tienen derechos específicos, por lo que se goza de un determinado grado de ciudadanía. En cambio, en otros lugares (zonas rurales) no existen varios de esos derechos, afectando objetivamente el grado de ciudadanía del que gozan los individuos en esas

---

1 Grandes propietarios de tierra dedicados a la ganadería extensiva.

2 Nos referimos a la Asociación Rural del Uruguay (ARU) y la Federación Rural del Uruguay (FRU) que han sido, tradicionalmente, las representantes de los intereses de los empresarios ganaderos.

zonas. La sostenibilidad de estas situaciones en el tiempo se debe principalmente a que la sociedad entiende esta desigualdad como algo socialmente natural y legítimo. Por ello la estrategia fundamental en la acción de las organizaciones patronales rurales está orientada a sostener esta *naturalización* con discursos y prácticas gremiales que buscan en el ámbito simbólico fortalecer y recrear el imaginario que nutre dicha naturalización. Sin duda, el caso de Uruguay no constituye una excepción ni una novedad. En América Latina abundan ejemplos de cómo, sólo por tener residencia rural, se sufren múltiples desigualdades, tenidas como legítimas por el resto de la sociedad.

En la primera parte de este artículo repasaremos brevemente las implicaciones de la construcción de ciudadanía para la democracia en el medio rural. En el segundo apartado presentaremos la perspectiva de análisis en el plano simbólico que se utilizará para estudiar las acciones de las patronales ante los eventuales avances de los derechos civiles y sociales de los asalariados rurales. En el tercer apartado analizaremos, finalmente, los principales conflictos en torno a estos temas que se registraron en los últimos tres lustros en el país.

### DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA<sup>3</sup>

A partir de los años noventa, el viejo concepto de ciudadanía ha adquirido una nueva importancia en las investigaciones sobre la democracia en América Latina. A las distinciones tradicionales de Marshall entre derechos civiles, políticos y sociales<sup>4</sup>, se han sucedido importantes debates que cuestionan la linealidad de la evolución de estos derechos para conformar la ciudadanía democrática moderna. Ponen de relieve la importancia de las luchas sociales en la conquista de cada dimensión de la “ciudadanía” y en el hecho de que esas mismas luchas constituyen conflictos que fortalecen la ciudadanía y los procesos democráticos. Bajo este eje, los vínculos entre las diferentes dimensio-

---

3 Las reflexiones que se presentan en este apartado están inspiradas en el trabajo de Aguirre (2003), donde se trata en profundidad el tema de las diferencias y desigualdades sociales desde una perspectiva de género para Uruguay.

4 Los tres niveles que para Marshall constituyen la ciudadanía moderna (democrática) son: a) los derechos civiles, que comprenden los necesarios para la libertad personal, la libertad de expresión y de organización, la libertad de pensamiento y los derechos de propiedad y de justicia; b) los derechos políticos, que suponen la participación del ciudadano en el ejercicio del poder político por medio del voto y el derecho de ser elegido; y c) los derechos sociales, que se expresan en la instrucción, el bienestar y la seguridad económica, definidos según el nivel de vida de cada comunidad política.

nes de la desigualdad y la posibilidad de ejercicio de los derechos ciudadanos es un tema crucial para la vida democrática. En el contexto actual de crisis y desafío que impone el proceso de globalización para la consolidación democrática de nuestros países, es necesario abordar la cuestión de la ampliación de los derechos ciudadanos, en especial en el medio rural, como una forma más de atender la profundización de las heterogeneidades y desigualdades sociales en el continente (Aguirre, 2003: 5).

En este sentido, como señala Aguirre, Young ha propuesto que la democracia representativa trate a las personas no como individuos sino como miembros de grupos. De esta forma se puede evitar el discurso de la ciudadanía individual –que oculta las diferencias y posiciones asimétricas– que busca perpetuar la dominación de grupos que ya son dominantes, dejando sin voz a los oprimidos. Desde esta perspectiva, el aporte del enfoque sobre la ciudadanía radica en la posibilidad de sociologizar el análisis de las prácticas democráticas reales, considerando la ciudadanía como un proceso de construcción social<sup>5</sup>. De esta forma, ante la crisis del modelo de acumulación actual, se pueden replantear nuevamente las relaciones entre democracia, Estado, sociedad y mercado, buscando un reforzamiento de la vida colectiva en términos micro, meso y macro, que tenga en cuenta los clivajes posibles en las sociedades actuales y la emergencia de inusitadas formas de acción colectiva.

En las últimas décadas, los problemas de la ciudadanía tienden a estar orientados por el mercado, promoviendo demandas de carácter más identitario-cultural. Sin embargo, estas legítimas aspiraciones identitarias de los grupos históricamente excluidos, reafirmando sus diferencias y buscando ampliar sus derechos sociales, ocultan también lo que bien advierte Hopenhayn: “Se hacen más políticas las demandas culturales porque el sistema político, dada sus dificultades para responder a las demandas sociales tradicionales y comprometerse en grandes proyectos de cambio, encuentra en el mercado cultural un lugar propicio para seguir en la competencia” (Aguirre, 2003: 14). De hecho, se produce una asimetría entre el acceso al reconocimiento identitario-cultural, como nuevo campo de ejercicio de la ciudadanía, y las limitaciones en el acceso a los recursos materiales. Como sostiene

---

5 Según este enfoque, el problema de la democracia y la ciudadanía está vinculado a la idea de que el desarrollo de los derechos ciudadanos es el resultado de las luchas de la clase obrera y de las estrategias de las clases dominantes para contener la conflictividad.

ne Aguirre, el gran desafío está en unir la redistribución de los recursos materiales y la distribución de los bienes simbólicos, en especial la participación (2003: 14).

En este sentido, se reconoce ampliamente que uno de los problemas más urgentes de América Latina es el de la pobreza rural. Pero a la hora de diseñar políticas efectivas de redistribución para cambiar esta situación se tropieza una y otra vez con las restricciones que ponen los grupos sociales hegemónicos en el campo a este tipo de acciones estatales. Una de las políticas más pertinentes para combatir estas desigualdades es la centrada en el trabajo y el desarrollo de un derecho laboral que tiene como objetivo político reducir estas desigualdades y no solamente mejorar la competitividad de las empresas.

El problema de la falta de igualdad entre los derechos de los asalariados urbanos y rurales lleva a problematizar la definición social de la igualdad tratando de explicar por qué algunas diferencias se pueden transformar en desigualdad. Este pasaje de la diferencia a la desigualdad está marcado por las relaciones de poder que llevan a que las diferencias sean presentadas como fuentes legítimas de desigualdad social.

Como sugiere Norbert Elías (1985), el fin del trabajo de los sociólogos es *destruir mitos*. Por esta razón, en este artículo se busca cuestionar las *creencias* que fundamentan la desigualdad en el tratamiento de la legislación laboral rural en la naturaleza del tipo de trabajo que realizan los asalariados rurales. Se trata entonces de avanzar en la demostración de que esa situación es el efecto del poder de sus patrones para imponer esa diferencia como fuente de desigualdad y no de elementos intrínsecos a las tareas que realiza el trabajador rural.

## CIUDADANÍA Y DERECHOS LABORALES

El conjunto de derechos sociales vinculados al trabajo, que cubren desde la regulación de las relaciones contractuales entre los empleados y empleadores hasta el derecho de sindicalización, de huelga y los fueros sindicales, ha sido uno de los contenidos centrales de los derechos civiles y sociales en la conquista de la ciudadanía de las clases populares. Pero en el mundo rural la conquista formal de estos derechos no se traduce en su efectivo ejercicio ni en prácticas igualitarias de quienes tienen la función de hacer cumplir los mismos. Así resulta de las evidencias proporcionadas por los estudios empíricos



realizados en los últimos años en Uruguay (ICD, 2002). En la esfera del mercado de trabajo rural, a pesar de algunos avances formales recientes, persisten diferencias y segregación real respecto de los trabajadores urbanos.

Si bien en el medio rural en las últimas tres décadas se han registrado avances parciales en los derechos sociales vinculados a la educación, vivienda y salud, estos siguen presentando un importante diferencial negativo con los avances logrados en estos ámbitos en las áreas urbanas del país (Buxedas, 1988).

Pero, por otra parte, existe un importante retraso en la conquista de derechos laborales básicos, sobre todo en los asalariados de la ganadería, donde aún hoy no se reconoce el derecho de limitar la jornada de trabajo a 8 horas diarias. Esta situación de desigualdad tan pronunciada, para un país donde el desarrollo del derecho laboral ha sido considerable, impone en este sector una lucha de ciudadanía centrada en demandas por el reconocimiento de derechos básicos. Este tipo de reclamos por *reconocimiento* de derechos presentan particularidades que los diferencian de los reclamos por el cumplimiento de un derecho reconocido formalmente por la ley. Su característica específica radicaría en que ese reclamo produce un enfrentamiento donde la incidencia de las luchas simbólicas es de mayor centralidad, en tanto que lo que está en juego en ellos es justamente la desnaturalización de una situación de desigualdad social. Lo que está en juego en el conflicto es la legitimación de las diferencias en el trabajo de los asalariados rurales para justificar su tratamiento desigual en la legislación laboral, limitando, de hecho, su ciudadanía.

## LAS LUCHAS SIMBÓLICAS POR LA PRODUCCIÓN DEL MUNDO RURAL

Para analizar estos procesos de construcción de ciudadanía en sectores populares sujetos a desigualdades estructurales consuetudinarias es necesario, mediante el análisis sociológico, proceder a desnaturalizar la representación que de ellos tiene la sociedad. La representación impuesta como universal por las élites ganaderas dominantes puede considerarse como una de las mayores trabas para la plena ciudadanía de los asalariados rurales y, por tanto, un bloqueo para la democratización real de la vida social en el campo. Para estudiar este fenómeno debemos utilizar un abordaje teórico que nos permita aprehender dimensiones de las relaciones de poder que, en general, quedan ocultas en el análisis de estas situaciones.

Esta perspectiva permite resaltar la importancia de la dimensión simbólica como elemento constitutivo de la realidad social, enraizándola al mismo tiempo en los conflictos sociales que conforman esa realidad. En este sentido, como afirma Pierre Bourdieu (1989), es posible analizar las prácticas simbólicas como parte de una estrategia de reproducción y poder de los distintos agentes sociales. La articulación de estos conceptos permite comprender en profundidad las dimensiones en las que actúan las organizaciones rurales para defender sus intereses y producir el *mundo social*.

En este anclaje teórico reviste singular importancia la noción de poder simbólico, poder que expresa la capacidad efectiva para lograr la naturalización encubriendo y transfigurando las relaciones de dominación y poder en relaciones legítimas (Bourdieu, 1989).

El poder simbólico de las organizaciones se pone de manifiesto a través de la capacidad que las mismas tienen de imponer su punto de vista a los agentes con los que entran en conflicto. Por esta razón, las luchas simbólicas entre clases, fracciones y grupos son las que tienen por objetivo imponer la defensa del mundo más ajustada a sus intereses. En síntesis, la lucha simbólica tiene como principal objetivo transformar los intereses localizados de un grupo en intereses generales.

Esta perspectiva de análisis es posible siempre que aceptemos la *elasticidad semántica* que tienen los objetos del mundo social que conforman el universo de estudio de la sociología. Afirmar que los objetos o situaciones de estudio pueden ser percibidos y expresados de diversas maneras y que los conflictos sociales tienen parte de su origen en esta zona de *imprecisión* del mundo social no constituye necesariamente una postura relativista de la realidad social. Por el contrario, coloca en el centro de la realidad social las relaciones de poder sobre las cuales esta se construye y muestra cómo todos los agentes, desigualmente equipados, actúan denodadamente para imponer su *punto de vista* como *natural* para subvertir o defender posiciones en el espacio social. Al asumir este presupuesto, comprendemos efectivamente la importancia de las luchas simbólicas y sus manifestaciones (Bourdieu, 1993).

De esta forma, se debe tener presente en el análisis de los conflictos que las acciones de los agentes sociales siempre buscan, en forma consciente o inconsciente, imponer su *visión del mundo* como legítima. La intensidad de estos enfrentamientos viene dada por la importancia que revisten estos elementos para la preservación de las posiciones de poder en un campo social determinado. Los niveles de

enfrentamientos que se dan en este proceso nos llevaron a designar a este tipo de conflictos como luchas simbólicas en tanto forma de expresar la determinación con la que actúan los agentes y la rudeza de sus prácticas.

Es importante remarcar que en las luchas simbólicas *decir es hacer* y la palabra *es acción*, en el sentido de que se enlaza a una red social de pertenencia, de alianzas, de proximidades y de conflictos en un sistema de sentido que refiere a un sistema de posiciones objetivas en competencia. En este sentido, la imposición de ciertas resignificaciones permite construir como legítima una de las posibles *visiones del mundo rural*. Es decir, los agentes colectivos usan su poder simbólico para *poder hacer el mundo*, para poder imponer e inculcar los principios de construcción de la realidad y, particularmente, para preservar o transformar los principios establecidos de unión y separación, de asociación y disociación, que operan en el mundo social y orientan fundamentalmente la acción colectiva. Así, mediante este proceso, se establecen y producen las relaciones de sentido y configuraciones del mundo social dominantes (Bourdieu, 1996).

En Uruguay se constató para las últimas décadas que en las luchas simbólicas del campo social agrario las fracciones ganaderas avanzaron en sus estrategias de reproducción social, en la medida en que lograron imponer como legítimas sus categorías de percepción del *mundo rural* para *explicar* sus transformaciones actuales y *justificar* sus efectos (Riella, 2002). Es en este marco que las organizaciones ganaderas desarrollan las acciones que analizaremos para detener los avances de la legislación laboral en el campo y desestimular la incipiente acción gremial de los asalariados.

## EL SINDICALISMO RURAL EN URUGUAY

Los asalariados rurales en Uruguay constituyen la mayoría de la población rural y el 58% de la PEA rural. El alto porcentaje de asalariados sobre la población rural<sup>6</sup> pone de manifiesto que los derechos de estos ciudadanos revisten una notoria importancia si se quiere estudiar el funcionamiento democrático en las áreas rurales del país. Pero la alta tasa de asalarización de la población rural no es reciente sino que forma parte de la matriz constitutiva de nuestra sociedad

---

<sup>6</sup> Este guarismo representa el índice más alto del continente y lleva a Uruguay a ocupar el noveno lugar en el mundo de asalarización de su PEA rural (Buxedas, 1988).

rural. Desde sus orígenes, la forma de explotación dominante de la ganadería (la estancia) se estructuró basándose en el trabajo asalariado –a diferencia del resto de América Latina. Por esta razón, las organizaciones patronales, desde su creación a mediados del siglo XIX, buscaron desde un inicio controlar las posibles acciones colectivas de este grupo social, para lo cual contaron en general con el apoyo del Estado. El escenario político y social de la campaña fue creando las condiciones propicias para la emergencia de una forma de dominación *caudillesca* que logró neutralizar las posibilidades de surgimiento de movimientos sociales clasistas independientes. Recién a fines de la década del cincuenta del siglo XX se registrarán las primeras acciones sindicales clasistas, que serán brutalmente reprimidas por las fuerzas policiales y patronales (González Sierra, 1994). Estos intentos de organización de los asalariados rurales seguirán persistiendo hasta que en la década del sesenta alcanzarán sus primeros logros vinculados a la lucha simbólica por su reconocimiento como grupo social autónomo. Estos movimientos se desarrollarán en forma focalizada en algunas zonas rurales donde predominan cultivos intensivos (arroz, caña de azúcar), pero no lograrán inducir efectivamente la sindicalización de las masas de asalariados rurales del campo, donde seguirán predominando fuertes relaciones de dominación que contendrán todo intento de asociación de los grupos subalternos, en especial la de los asalariados.

Con la irrupción de la dictadura militar en 1973, el movimiento popular es fuertemente reprimido y los líderes sindicales son encarcelados y exiliados. Esto llevará a un retroceso generalizado en la ciudadanía de los trabajadores, situación que se agudizará para los asalariados rurales y sus débiles intentos de organización.

#### LAS GREMIALES GANADERAS FRENTE A LOS ASALARIADOS RURALES Y SUS ORGANIZACIONES

El grado de avance de la ciudadanía en el medio rural, en especial los derechos civiles y sociales, debe ser analizado como resultante de las relaciones de poder en el campo social agrario entre las organizaciones ganaderas y los asalariados rurales. Dada la escasa y a veces inexistente organización sindical, este tema asume visibilidad conflictiva cuando algún actor político o de gobierno intenta reconocer los intereses específicos de los asalariados y sus débiles intentos de organización. En este artículo veremos los antecedentes históricos de esta

situación y analizaremos, en especial, dos episodios del conflicto, muy significativos para entender el proceso que ha marcado el *déficit de ciudadanía* de los asalariados rurales en el Uruguay contemporáneo.

Según se ha señalado en un trabajo anterior (Riella, 2002), la reproducción de poder político y social de los ganaderos en Uruguay ha consistido básicamente en lograr sostener el control monopólico de la tierra durante más de un siglo, dando legitimidad a este privilegio y a su usufructo, mediante la naturalización de su posición social como la más adecuada y conveniente para el país. Pero en estos estudios se ha hecho mucho menos énfasis en un elemento permanente y central de su estrategia de reproducción, que ha sido la *eliminación simbólica* de las tensiones y conflictos de las relaciones capital-trabajo.

Como ya fue mencionado, en el siglo XIX, cuando se consolida el campo de conflictos agrarios, las gremiales ganaderas logran, a partir de diversos factores, generar las condiciones para establecer un sistema de dominación caudillesca, de corte patrimonialista, que llevó a desactivar la organización de trabajadores. Las propias condiciones de trabajo impuestas por la ganadería generaron un aislamiento de los trabajadores, profundizado con el proceso de alambramiento de los campos a fines del siglo XIX, que consolidó su falta de sindicalización. El caudillismo, además, centró su dominación en el uso de la fuerza de trabajo asalariada como soldados en las sucesivas guerras civiles, lo cual fue generando lealtades de guerra y partidarias que contribuyen también a desdibujar las identidades y conflictos de clase en la sociedad rural.

Con esta matriz social que perdura aún hoy en algunas regiones del país, se logra instalar en el imaginario de los uruguayos una visión del mundo rural como la de un “mundo social libre de conflictos de clase, donde asalariado y patrón contribuyen cada uno en su papel a un objetivo común, alcanzando cada uno de ellos, la legítima recompensa material que merecen por el esfuerzo realizado” (Asociación Rural del Uruguay, 1987: 6).

Siguiendo a González Sierra (1994), la exclusión social y la marginación de los asalariados rurales no son coyunturales sino que tienen una vieja historia. Si repasamos el derecho laboral rural se pueden marcar algunos puntos centrales que muestran el retraso histórico que han tenido los derechos sindicales en el medio rural. Esto nos permite contextualizar los debates actuales sobre este asunto. Según Barbagelata (1988), el hecho de que se trate al asalariado rural como una persona rural y no como un trabajador, usando además habitual-

mente el término de Derecho Rural para tratar asuntos referidos al Derecho Laboral Agrario, muestra la raíz de la discriminación a la que son sometidos los trabajadores rurales en el país. Según el jurista, estas *confusiones* terminológicas son producto de que los asalariados rurales “aparecen en el derecho, en la mayoría de los casos, en tanto su relación con la propiedad agraria, y no como sujetos mismos de derecho” (Barbagelata, 1988: 12). Esta situación de exclusión jurídica de sus derechos laborales es producto de la temprana acción de las gremiales ganaderas, que colocan a sus asalariados bajo su *tutela*, con el visto bueno del Estado. Fue recién en 1923 que se legisló con criterio de protección al trabajador rural, sancionando una ley de salario mínimo para los trabajadores rurales. “En esta ley se fijaron categorías de ocupación y salarios para cada una de ellas y la obligatoriedad de los empresarios a proporcionar vivienda higiénica y alimentación suficiente o en su defecto una suma de dinero adicional” (Barbagelata, 1988: 67). Si bien la suma de dinero era muy baja, lo significativo de esta ley fue la ruptura con la intención de los ganaderos de que no se legislase sobre el trabajo rural. La ley provocó fuertes resistencias en los ganaderos, demostrando que si era tan difícil aprobar una norma *modesta y limitada*, más difícil sería aplicarla efectivamente. A manera de ejemplo, en la actualidad el 90% de los establecimientos rurales no cumplen con alguna de las reglamentaciones laborales vigentes, como lo señala un estudio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en la materia (González Sierra, 1994: 36). Pero esta tendencia a extender los derechos de los trabajadores urbanos a los rurales “se revirtió en 1946 con la aprobación del Estatuto del Trabajador Rural, que discriminaba al trabajador rural frente a los derechos otorgados al resto de los trabajadores, recortando sus derechos sobre accidentes de trabajo, licencias, horas extra. Este estatuto en realidad no fue más lejos que la ley de salarios mínimos de 1923, ni tuvo mucho más éxito que ésta, al margen de un mayor desarrollo del articulado y de la consideración, no muy feliz, de algún otro tema, como la vacación anual y el despido. La mayor innovación que se pretendía introducir –la radicación de la familia del trabajador en el establecimiento– no pasó de una aspiración” (Barbagelata, 1988: 81). Esta legislación laboral tuvo otro retroceso durante la dictadura militar, cuando en 1978 se aprobó un nuevo Estatuto del Trabajador Rural que consagró disposiciones sobre el despido, que imponían “brutalidad”, al decir de Barbagelata (1988: 18), instaurando un sistema de desalojos y expulsiones de los trabajadores despedidos de corte policial. Esta normativa excluye expresamente a

estos trabajadores del derecho a las 8 horas y a la negociación colectiva para sus salarios. El argumento de los ganaderos para rechazar las 8 horas para los trabajadores fue que “los seres vivos que atienden los peones no tienen horario” (los enfermos, los ancianos, los niños y los presos tampoco). En esta modificación del Estatuto del Trabajador Rural tuvo una participación muy relevante la Federación Rural (González Sierra, 1994: 31-35).

Esta falta de derechos laborales ha tenido sus consecuencias en el plano económico, donde se puede observar objetivamente la relación entre salarios y productividad en el sector. La evolución del salario real de estos trabajadores ha ido en franco descenso en las últimas décadas, mientras su productividad registró un sostenido aumento (Buxedas, 1988). Esta evolución de los costos de la mano de obra ha sido uno de los factores determinantes que permitió a las empresas ganaderas reproducirse sin aumentar su tecnificación sustancialmente, en un contexto económico adverso para este tipo de producciones extensivas de productos primarios.

A pesar de estos antecedentes, luego de 1985, cuando fue retomada la vida democrática en el país, algunos grupos comenzaron a alentar nuevamente la vieja aspiración de crear sindicatos rurales. El proceso de “redemocratización”, que generó un fuerte aumento de la participación ciudadana en todos los ámbitos de la sociedad, tuvo sus efectos en la vida rural dando nuevos impulsos a la organización de asalariados rurales. El restablecimiento pleno de los derechos sindicales y la instalación de la ley de negociación colectiva por rama de actividad estimularon el movimiento sindical uruguayo, que alcanzó en este período sus mayores niveles históricos de afiliación y participación.

Este estado de ánimo colectivo a favor de la participación social y la sindicalización de los trabajadores llevó a que algunos sectores sociales y políticos comenzaran a reclamar la ampliación de la Ley de Consejos de Salarios a los trabajadores rurales. El movimiento sindical, haciendo uso de la fuerza y respetabilidad pública de que gozara durante los primeros años de la democracia, reclamó con energía la extensión de los derechos sindicales a todos los trabajadores del país, implementó un apoyo a la organización sindical en las ciudades del interior, y también comenzó a denunciar la falta de derechos de los trabajadores rurales y su marginación de los consejos de salarios. En este marco, como sostiene Latorre (1991), contando con el apoyo de los dirigentes gremiales y de algunos partidos de izquierda, a pesar de la larga trayectoria de discriminación, en 1985 comienzan a formarse

pequeños núcleos de sindicalización rural en algunos de los departamentos de mayor concentración de asalariados (Artigas, Canelones, Tacuarembó, Salto, San José) que darán lugar a la formación de la Federación Nacional de Trabajadores Rurales del Uruguay (FENARU).

En este escenario, el Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) y el ministro de Trabajo fueron, durante los años iniciales del primer gobierno democrático, figuras públicas muy relevantes de una amplia incidencia en la formación de la opinión pública.

A raíz de esa notoriedad del ministro de Trabajo, se produce el primer hecho significativo en relación a los temas que estamos analizando, que desembocará en un conflicto abierto con las organizaciones ganaderas. Los acontecimientos comienzan cuando el ministro, presumiblemente sensibilizado por las acciones y planteamientos de los dirigentes sindicales, realiza un conjunto de manifestaciones donde denuncia la falta de cumplimiento de las leyes laborales y las malas condiciones de trabajo en la ganadería. En estas declaraciones realizadas al diario conservador de mayor circulación, *El País*, expone su punto de vista sobre varios temas vinculados a los trabajadores rurales, atacando implícitamente el prestigio y el poder de los ganaderos. En dicho reportaje sostiene que “si bien las condiciones objetivas en las cuales trabajan [los asalariados rurales] merecerían una alta conflictividad, estos no pueden efectivizarlas debido [a que] en los hechos no ejercen su derecho a huelga por la relación de dependencia que tienen con sus patrones”. Esto ha llevado, según el ministro, a que los trabajadores tengan que aceptar esas condiciones de trabajo o, en caso contrario, se ven obligados a emigrar a las ciudades. Señala a continuación que “las condiciones de trabajo de este sector de trabajadores son mucho peores que las de los trabajadores urbanos, porque los derechos son distintos y además, en general, no conocen sus derechos y los empresarios los desconocen sistemáticamente, ya que los trabajadores no tienen cómo hacerlos respetar por no tener ninguna institución que los ampare efectivamente”. Más adelante afirma que hay lugares en los que se trabaja sólo por la comida, constituyéndose en una situación “feudal”; y que negar el asentamiento de la familia del trabajador en el campo no hace más que enfrentar a este sector social a la “explotación, la miseria o la migración”. El ministro concluye el reportaje sosteniendo que no puede creer que “el agro no dé [posibilidades económicas] como para que el trabajador se case, tenga familia, y viva correctamente y dignamente”. Hay razones objetivas, agrega, para “que el trabaja-



dor rural no pueda convertirse en un trabajador moderno, accediendo a fuentes de trabajo estables, bien remuneradas y amparadas por la ley". Sobre el fin de la entrevista, el ministro se introduce también en el problema de la tenencia de la tierra, sosteniendo: "si tuviéramos interesados en repartir la tierra para todos, los uruguayos somos muy pocos y los uruguayos que quedan en el campo son menos, por lo que no hay ninguna razón objetiva por la que no tengan posibilidad de acceder a un pedazo de tierra para trabajar" (*El País*, 1985a).

El tenor y crudeza de estas declaraciones públicas indican por sí solos el grado de enfrentamiento que se dará en torno a este tema. Que estos argumentos sean enunciados por un representante del gobierno de tan alta jerarquía constituye una amenaza al *status quo* rural y una interpelación directa a su grupo dominante y sus organizaciones. El corolario de estas declaraciones fue una amenaza simbólica mayor, ya que vincula las dos fuentes centrales de desigualdades sociales en el medio rural uruguayo, trayendo a discusión el tema del monopolio que ejercen los ganaderos sobre los recursos naturales, mostrando cómo la distribución de la propiedad de la tierra está ligada al problema de las malas condiciones de vida y trabajo de los asalariados rurales.

Este cuestionamiento a la legitimidad de los intereses de los ganaderos, que socava su poder simbólico en la sociedad, dará comienzo a una fuerte y sórdida batalla simbólica. La estrategia de las gremiales será acusar al ministro de querer llevar el "marxismo al campo y de tener posturas foráneas y antipatrióticas" (FRU, 1986: 13). De esta forma, la línea argumental de defensa será que las ideas planteadas por el ministro son una falsa transpolación de la vida de la ciudad, contaminada de ideas extranjerizantes, a la vida del campo, donde está la esencia de las cosas "nuestras" y no existen falsos enfrentamientos entre trabajadores y patrones, sino que "trabajan en armonía como colaboradores en las tareas del campo". Otro argumento que busca descalificar al ministro es el de "no conocer en realidad el trabajo del campo". Mediante este discurso los ganaderos se arrojan el único conocimiento válido del "trabajo del campo", descalificando la base de las otras opiniones divergentes con el argumento de que no "entienden realmente lo que pasa en el campo" (FRU, 1986: 13). Se adjudican, de esta forma, el derecho de ser quienes conocen la "verdad" de lo que sucede en el campo y, por tanto, tienen la única interpretación valedera. De hecho, este derecho ha sido consagrado por los sucesivos gobiernos y las esferas estatales, quienes han institucionalizado este poder, designando a las organizaciones

ganaderas como únicos asesores y co-gestores de la legislación y política laboral en el medio rural.

Pero este poder simbólico de los ganaderos necesita ser defendido y construído a diario, por lo que el solo hecho del surgimiento de estas declaraciones y la constatación de un impulso sindical entre los trabajadores del sector, más allá de los menguados logros objetivos, serán en sí mismos un importante cuestionamiento simbólico al sistema de dominación ganadera por colocar en debate público las condiciones de vida y de trabajo de los peones rurales y su derecho a la sindicalización. La irrupción de este debate presenta problemas hasta ahora inexistentes para la sociedad, transformando esta discusión pública en amenaza simbólica significativa a la construcción de las organizaciones patronales para la *universalización* de su punto de vista particular sobre este tema en el imaginario de la sociedad uruguaya.

Es en estas razones donde debe encontrarse la explicación a las contundentes y rápidas respuestas de las gremiales ganaderas ante todo intento de fomentar la organización de sindicatos rurales. Es en defensa de mantener como legítima su visión del mundo rural que utilizan su arma simbólica explicando que los intentos gremiales son producto de agentes externos al mundo rural, que no *comprenden* la *naturaleza* de las relaciones laborales del medio rural. Con este argumento no han logrado más que, consciente o inconscientemente, oponerse objetivamente al desarrollo de una plena ciudadanía en el campo.

La respuesta más argumentativa de las organizaciones ganaderas a las declaraciones del ministro de septiembre de 1985 fue relativamente discreta. Las mismas evitaron entrar en una polémica pública para no darle demasiada relevancia a un tema tan *sensible* a sus intereses estratégicos. De esta forma, el tratamiento que le dieron a este tema se diferencia claramente de su tradicional estilo de acción reivindicativa, donde en general despliegan amplias declaraciones con una gran cobertura en todos los medios de prensa, múltiples reuniones al más alto nivel del gobierno y *lobbies* más discretos con los líderes políticos afines a sus posiciones. En esta ocasión optaron por quitarle trascendencia a las declaraciones del ministro dando respuesta a las mismas en la revista bimensual de la Federación Rural, la cual tiene una escasa circulación pública. En ella se sostiene que el ministro realizó “afirmaciones temerarias y de una ligereza incomprensible, que constituyen un agravio gratuito al sector”. Plantean una estrategia de defensa reconociendo que pueden existir casos aislados de incumplimiento de las normas laborales, pero que ello no autorizaba a invo-

lucrar al sector, que tradicionalmente es respetuoso de la legislación laboral vigente. Por otra parte, en el comunicado señalan que la Federación Rural, en defensa de los trabajadores ante los casos de posibles violaciones a la ley, encomienda el tema al Ministerio de Trabajo y a la justicia laboral. De esta manera, se otorgan la representación de los trabajadores, compitiendo, nuevamente a fines del siglo XX, de manera algo absurda, con los sindicatos por la representación de los asalariados. Pero esta supuesta representación que ejercerían las organizaciones patronales de sus trabajadores está basada en que “las diferencias en las relaciones laborales no radican en la naturaleza del derecho, la ignorancia del mismo o la imposibilidad de hacerlo valer, sino en el hecho de compartir la vida en los establecimientos con los empresarios, lo que establece una relación de familiaridad, confianza y amistad” (*El País*, 1985a: 12).

El problema que aún les resta explicar a las gremiales ganaderas es por qué, si existe este clima de fraternidad entre el trabajador y el empresario, este último no mejora la calidad de vida de sus asalariados. La repuesta a este asunto viene dada por la vieja confrontación campo-ciudad. Los ganaderos argumentan que no se ha podido acceder a las comodidades de la ciudad porque los impuestos que el productor paga no se invierten en generar esas mejoras para la vida del medio rural, sino que se vuelcan en la ciudad. Esta transferencia de recursos es la culpable de que los empresarios no puedan dar mejores condiciones de vida a sus trabajadores, y de que en muchos casos no puedan cumplir con los laudos salariales vigentes. Este argumento, como se recordará, es utilizado por estas gremiales a mediados del siglo XIX para justificar su pasividad frente a las extremas desigualdades registradas en la sociedad rural uruguaya. Esta visión autocomplaciente y autoindulgente de las gremiales lleva a que efectivamente se ocupen esporádicamente del tema, haciendo mención en sus congresos a los problemas sociales de la campaña, incluyendo las condiciones de vida de los trabajadores como un problema que debe ser atendido por el Estado y no por los empresarios<sup>7</sup>.

En general, respecto de la cuestión social, la estrategia de las gremiales en las luchas simbólicas pasa, en buena medida, por su

---

7 En un relevamiento de sus discursos realizado entre los años 1985 y 1999, se registraron 12% de menciones sobre estos temas. Estas menciones están concentradas mayoritariamente en los primeros años del período y, como se ha visto, podrían responder en parte a las presiones que recibieron en la época (Riella, 2002).

flexibilidad discursiva. Esto les permite alcanzar grados de ambigüedad tales como para que, en caso de que una fuerza adversa imponga una medida opuesta a sus intereses, puedan optar por aceptar la medida en cuestión y hacerla suya, incorporándola a su discurso antes de su aprobación formal, de manera tal que no aparezca como algo impuesto externamente contra su voluntad, preservando de esta forma su capital simbólico en el campo social agrario<sup>8</sup>. Esta estrategia parte del supuesto acertado de que en términos simbólicos es más conveniente prevenir, evitando así que las mejoras sociales o laborales para el medio rural parezcan haber sido impuestas desde afuera o que otros actores del campo las capitalicen.

Otro claro ejemplo de esta estrategia discursiva de extrema flexibilidad y ambigüedad, como mecanismo para no perder capital simbólico en el campo agrario frente a otras fuerzas, lo representa la respuesta que dan las organizaciones ganaderas al ministro respecto a sus declaraciones en torno a posibles formas de redistribución de la tierra: “no nos oponemos a nuevas e imaginativas formas de explotación y de acceso a la tierra, pero siempre aferrado al concepto irrenunciable de propiedad privada, tal como lo establece la constitución de la República” (*El País*, 1985b: 18).

En esta circunstancia se produce el segundo acontecimiento de relevancia en el período. Como una respuesta a la reacción de las gremiales ganaderas, el ministro decide, en alianza táctica con la central obrera, convocar para noviembre de 1985 a una reunión tripartita (Estado, trabajadores y empresarios) para discutir un nuevo Estatuto del Peón Rural. El tema que subyace a esta reunión es el interés manifiesto del Ministerio por tratar de crear algún espacio de negociación colectiva en el sector rural. Para lograr comprometer en esta iniciativa a las gremiales ganaderas, conociendo su oposición consuetudinaria frente a este tipo de iniciativa, el ministro opta por utilizar la estrategia de convocar públicamente a esta reunión para asegurar la presencia de dichas organizaciones. Como una concesión simbólica a los ganaderos, la reunión se convoca en una ciudad del interior del país (Fray Bentos) y no en Montevideo, donde tradicionalmente se realizan este tipo de encuentros.

---

<sup>8</sup> Esto se podría aplicar al episodio de la aprobación del seguro de paro para los trabajadores rurales. Luego de una larga tradición de oposición de las gremiales de ganaderos a su implementación, cuando su aprobación se transformó en algo inminente, las gremiales cambiaron su posición colocándose al frente del reclamo.

Formando parte de esta iniciativa, políticamente muy audaz teniendo en cuenta la sensibilidad conservadora de las organizaciones, se invitó a la reunión a delegados del PIT-CNT, en el cual se estaba formando la Federación Nacional de Trabajadores Rurales (FENARU). Esta organización agrupaba a una decena de pequeños sindicatos de trabajadores rurales dispersos en las zonas de mayor uso intensivo del suelo y con muy poca incidencia en las zonas ganaderas. Estas acciones gremiales habían sido cuestionadas por las gremiales ganaderas, las que se adelantaron a ofrecerse como “portavoces de los verdaderos trabajadores rurales del país” (FRU, 1986: 12). Por tal razón, esta convocatoria otorgaba una legitimación a la incipiente agrupación sindical, de la cual, en los hechos, aún carecía.

En un contexto de fuerte movilización sindical urbana, la convocatoria al diálogo entre trabajadores y ganaderos, ante el peligro de que se convirtiera en una oportunidad real para la organización de los trabajadores rurales, se percibió como una amenaza potencial materializable. Sobre todo si se le reconocía a la central obrera y a su Federación de Trabajadores Rurales el derecho de *hablar* por los trabajadores rurales frente a los *patrones*. Ante este eminente peligro de modificación del *status quo* de más de un siglo en las relaciones capital-trabajo en el medio rural, y ante el riesgo de que este fuera el comienzo para minar la reproducción de las condiciones de existencia del sector, las gremiales ganaderas asumen una posición de fuerza: desconocen la convocatoria. No asisten a la reunión: en ningún momento estas organizaciones se dan por notificadas de la misma, y nunca cursan aviso de su decisión de no participar. No hemos encontrado mención a ella en ninguno de sus discursos, publicaciones o documentos oficiales. Esta operación por la cual se hace desaparecer simbólicamente la reunión o se *niega* su existencia eliminándola del campo simbólico coloca a los ganaderos en un enfrentamiento con el ministro y sus acciones por convocar a la central obrera para discutir las relaciones capital-trabajo en el medio rural. Las gremiales ganaderas, con un profundo “sentido del juego”, sabían que la sola aceptación de la invitación a una reunión con estos participantes podría significarles, a la larga, un resquebrajamiento de la visión del *mundo rural* elaborada por ellos en estrecha sintonía con sus intereses estratégicos e impuesta al resto de la sociedad por más de un siglo mediante un largo y minucioso trabajo en el plano simbólico.

Finalmente, la reunión se realiza sin la presencia de las gremiales ganaderas, con muy poca repercusión por más de un motivo. El

primero de ellos es el cuestionamiento a su legitimidad por parte de varios agentes sociales ante la falta de delegados de las gremiales ganaderas. La otra razón, más coyuntural, puede estar relacionada con la fecha y el lugar en que se realizó el evento. El mismo coincidió prácticamente con el final del año y el inicio del receso veraniego, lo que le restó un tratamiento adecuado en la prensa, sumado a la falta de visibilidad que provocó su realización fuera de Montevideo.

Por otra parte, el aumento de la conflictividad sindical comienza a ser cada vez más fuerte, y son recurrentes los enfrentamientos entre el ministro de Trabajo y la central de trabajadores. Esto lleva a que este tema, que permite pensar la posibilidad de avanzar juntos, vaya quedando paulatinamente de lado. Este alejamiento entre el Ministerio y la central de trabajadores facilitó los efectos de las presiones de los ganaderos para lograr que el ministro desistiese de impulsar cambios en la legislación laboral rural.

Estos elementos, en su conjunto, llevaron a que en los hechos la iniciativa del ministro y los posibles resultados de la reunión quedarán efectivamente en el olvido colectivo, mostrando una vez más el poder de veto de las gremiales ganaderas en estos asuntos. Durante el resto de este período de gobierno no se vuelven a mencionar estos temas ni se toman medidas al respecto por parte del Ministerio de Trabajo ni de ninguna otra esfera gubernamental. De esta forma, los ganaderos logran literalmente frenar la posibilidad de introducir cambios en la legislación laboral rural y detener la incipiente sindicalización de los asalariados rurales. A falta de interlocutores y de posibilidades de acciones efectivas, los sindicatos de trabajadores rurales irán desapareciendo y, al llegar la década del noventa, sus acciones serán prácticamente inexistentes.

Pasada entonces la euforia del inicio democrático, la participación ciudadana comenzará a disminuir y con ella también mermarán las presiones sociales y políticas sobre la cuestión social en el medio rural. En este contexto, los problemas de la legislación laboral irán quedando cada vez más relegados en la agenda política del país. En 1990 reaparecerá fugazmente el tema de los asalariados rurales, en ocasión de la realización del Congreso Anual de la Federación Rural en la ciudad de San José. El tema fue introducido por el nuevo presidente de la República, Luis Alberto Lacalle, de la fracción herrerista del Partido Nacional, muy afín ideológicamente a las gremiales ganaderas. El mismo, como productor ganadero, en el habitual discurso de cierre de dicho Congreso, sostuvo: “La despoblación de la campaña era motiva-

da por las violaciones de los productores rurales al no cumplir con las disposiciones legales”; y advirtió: “el peón rural tiene derecho –no por obligación legal, sino por humanidad y espíritu cristiano– a gozar del confort de la vida moderna junto a su familia, lo cual frecuentemente no ocurre por el egoísmo de muchos productores rurales” (*El País*, 1990: 10). Posteriormente anuncia, en el mismo discurso, que su gobierno decidió aumentar el salario mínimo de los peones rurales en un 50% “porque me avergonzaba de que se pagara esa limosna y [...] se realizarán inspecciones para ver quién se atreve a llamarse productor rural y no pagar los mínimos legales” (*El País*, 1990: 10).

Este discurso del presidente de la República, en primer lugar, no viene más que a confirmar las acusaciones que realizara cinco años atrás el ministro de Trabajo sobre las condiciones de vida y de trabajo de los asalariados rurales. Sin embargo, la forma en que esto se dice y quién lo dice no representa una amenaza efectiva para la estrategia de reproducción de los ganaderos, ya que comparte el diagnóstico de falta de confrontación entre asalariados y patrones en el medio rural, donde estos últimos deben pagar mejores salarios “no por obligación legal, sino por humanidad y espíritu cristiano” (*El País*, 1990: 10). En consecuencia, las gremiales no harán más que acusar recibo de lo dicho, pero no desplegarán ninguna estrategia discursiva en su defensa. En realidad, si bien el tono amenazante y enérgico de las declaraciones del presidente así como las medidas tomadas para establecer un aumento de salario y la realización de inspecciones de trabajo en el sector son mucho más de lo que llevara adelante el ministro de Trabajo del gobierno anterior, las aspiraciones y medidas impulsadas por este gobierno sólo buscan que se cumpla la ley, sin involucrar a los sindicatos de trabajadores, lo que en los hechos no representa ninguna amenaza al *status quo*. En cambio, las aspiraciones del anterior ministro señalando los mismos hechos eran de una vocación de corte claramente reformista, lo que atentaba contra el orden social establecido en el medio rural ameritando una respuesta acorde a las circunstancias de las gremiales ganaderas en su conjunto.

La causa de que un presidente herrero de connotada afinidad ideológica con las gremiales realizara en público estas acusaciones refiere, a nuestro entender, a dos asuntos: uno está vinculado a la actitud de las gremiales ganaderas con el gobierno y otro es de carácter político electoral. La primera razón está relacionada con la necesidad del gobierno de poner límites a la creciente presión de las gremiales, las cuales, conociendo la permeabilidad del nuevo gobierno a sus

demandas, comenzaban una fuerte estrategia de presión corporativa que amenazaba con poner en riesgo la estrategia política del gobierno. Estas declaraciones y el aumento salarial a los trabajadores rurales son un intento de advertir a las gremiales, buscando disciplinar sus reclamos ante el gobierno y dejar en claro que, si bien existía afinidad ideológica con ellas, esto no impediría que el gobierno tomara medidas contrarias a sus intereses si no moderaban sus demandas.

El otro aspecto, de carácter electoral, que puede explicar esta decisión de aumentar el salario mínimo rural (aumento para muchos de carácter casi simbólico) está vinculado al triunfo en las elecciones del Partido Nacional, que en buena medida se consiguió gracias a un caudal de votos en las zonas rurales y del interior del país. En estas regiones, el Partido Nacional se había comprometido a buscar formas para mejorar los ingresos de los trabajadores de esas zonas. Por esta razón es posible pensar que los reclamos realizados a los ganaderos en el Congreso respecto de las condiciones de vida de los trabajadores y el posterior decreto de aumento de salario fueron parte de los compromisos electorales para fortalecer sus bases políticas en las zonas rurales del país, que conforman un caudal electoral importante para este partido.

Sin embargo, el carácter casi filantrópico con que se argumentó esta medida y el hecho de que en la realidad los salarios mínimos eran efectivamente muy bajos, por lo que en muchos casos ya se estaban pagando salarios por encima de lo que fijaba la ley, hicieron que las gremiales no desplegaran ninguna acción en contra de la medida<sup>9</sup>. Por tanto, esta medida revistió un carácter simbólico que permitió cumplir con las *promesas* político-electorales del presidente sin poner en riesgo la rentabilidad de las empresas, contribuyendo indirectamente a alejar el peligro de organización de los trabajadores rurales y las presiones externas al sector sobre estos asuntos.

En consecuencia, en el período analizado, no se producirán cambios importantes en las cuestiones de fondo vinculadas a la legislación laboral y los derechos de los trabajadores. Estas demandas, resumidas en la plataforma reivindicativa de la FENARU, siguen en su mayoría sin alcanzarse: la ley de 8 horas no rige en los establecimientos ganaderos, el derecho a la sindicalización es sistemáticamente violado en cada lugar donde se intenta formar un sindicato, los salarios los sigue fijando el Poder Ejecutivo sin consultar a los trabajadores, y

---

9 Por otra parte, con los salarios marcados por la ley, antes del aumento ya era dificultoso conseguir un trabajador medianamente calificado para un establecimiento ganadero.



el cumplimiento cabal de las disposiciones legales que protegen al trabajador y su familia parecen ser más un privilegio de algunos pocos trabajadores que la ley general del sector.

La única reivindicación que se logró fue la incorporación del seguro de paro para los trabajadores rurales, después de ser demandado durante dieciséis años por los sindicatos y los partidos de izquierda, obtenido a raíz de la aguda crisis del sector, provocada por la fiebre aftosa en 2001. En esa ocasión, frente a la paralización forzosa del sector decretada por las autoridades sanitarias, se otorgaron múltiples subsidios a los productores y se los exoneró del pago de todos los impuestos. Esto provocó una reacción muy fuerte de la central de trabajadores ya que esas medidas no reparaban en los trabajadores rurales que, según sus argumentos, serían el grupo más perjudicado por esta paralización de actividades. La oportunidad de estos planteos y el apoyo que inmediatamente recogieron de los partidos de izquierda y de los sectores progresistas de los partidos tradicionales más vinculados al medio rural<sup>10</sup> llevaron a que, finalmente, después de una larga discusión sobre cómo se financiaría esta medida, se aprobara extender este derecho a los trabajadores rurales (derecho que rige para los trabajadores urbanos desde la década del cincuenta).

Sin embargo, aunque la medida es parcialmente restrictiva, ya que exige a los trabajadores rurales muchos más jornales anuales para poder beneficiarse del seguro que a los trabajadores urbanos (250 jornales frente a 150), es un logro simbólico muy relevante: significa un reconocimiento del trabajador rural como sujeto de derecho independiente y un paso para revertir la serie demasiado extendida de exclusión y marginaciones a la que es sometido este grupo social. Así lo comprendieron las organizaciones ganaderas que, si bien se mostraron en un principio escépticas sobre la medida, mientras avanzaban las negociaciones sobre la ley y en el momento de su aprobación, mantuvieron un silencio cauteloso y desacostumbrado en su forma de actuar respecto a una norma que hace expresa referencia a su sector.

En este punto, entonces, podemos concluir que las gremiales ganaderas logran, no sin sobresaltos, su objetivo inmediato al inicio del período analizado: frenar el avance de la legislación laboral y de la organización sindical en el campo, y mantener inalterables las relacio-

---

10 Es oportuno señalar que el sector que se opuso con mayor firmeza a extender el seguro de paro a los trabajadores rurales fue la fracción herrerista del Partido Nacional, liderada por el ex presidente Lacalle.

nes capital-trabajo en el sector. Esto contribuirá a su reproducción como sector social, reproduciendo su espacio de dominación en el campo social agrario (sociedad rural).

A partir de 1990, con la asunción al gobierno de un partido ideológicamente afín a los intereses de los ganaderos y sin la amenaza de la organización de los trabajadores debido a un repliegue generalizado de la participación ciudadana, se abrió camino para seguir lo que ha sido la estrategia histórica de los ganaderos en relación a sus trabajadores. Se toman algunas medidas que otorgan beneficios parciales a los trabajadores pero que tienden a reafirmar su subordinación y no representan un avance en el reconocimiento de sus derechos ciudadanos. Dichas medidas revisten un carácter de condescendencia que afirma aún más la legitimidad y poder en el campo social agrario de los ganaderos.

Sobre el final del período, y a las puertas de una nueva reestructuración de poder (posibilidades de triunfo en las elecciones de la coalición de izquierda, el Frente Amplio), la situación de las gremiales se hace más ambigua y comienzan a separarse las posturas de la ARU y la FRU. Sus últimas acciones estarían indicando que están por definir su posición en el escenario emergente a raíz de la ostensible crisis del modelo económico monetarista. Su definición al respecto afectará sin duda las posturas sobre los temas que hemos visto en este capítulo, y variará al observarse una posible realineación de algunas fracciones del sector dominante del medio rural.

Por su parte, si bien la organización sindical no ha brindado un apoyo destacado a estos problemas, cuando logró insertarse en los espacios corporativos del Estado (Junta Nacional de Empleo y Banco de Previsión Social) ha llevado a discusión, en reiteradas ocasiones, la problemática de los asalariados rurales. Este parece ser un camino importante a recorrer a mediano plazo, a fin de contribuir a la creación, ante el conjunto de la sociedad, de legitimidad de los reclamos de los asalariados rurales, que demandan el reconocimiento de derechos que se aplican a los demás trabajadores del país. En definitiva, los problemas de la ciudadanía de cualquier sector del país son un problema de todos y no sólo de quienes son objeto de esas limitaciones. La ciudadanía, y los derechos y obligaciones que conlleva, es un asunto de toda la sociedad ya que establece las bases de su modelo societal. Los derechos y obligaciones que conlleva la ciudadanía de cada país no pueden fragmentarse ni reducirse, como en el caso que analizamos, a la esfera de un problema de regulación de mercado de trabajo.

## REFLEXIONES FINALES

En términos generales hemos tratado de comprender algunos de los mecanismos por los cuales las elites ganaderas dominantes logran seguir imponiendo y reproduciendo su poder, limitando en los hechos los derechos ciudadanos de los asalariados rurales sin recibir cuestionamientos del resto de los actores sociales no organizados y de la opinión pública.

Las dificultades que enfrentan los asalariados rurales en Uruguay para lograr un estatus ciudadano similar al de sus compatriotas urbanos están relacionadas con el poder simbólico que ejercen las organizaciones rurales que les permite recrear constantemente, con nuevos y viejos argumentos, la legitimidad para reproducir las desigualdades en el medio rural y presentarlas como propiedades naturales que hacen a la sustancia de las diferencias con el medio urbano. Esto implica, entre otras cosas, aceptar que las diferencias en el contexto en el que trabajan los asalariados rurales (en relación con la *naturaleza* y los *animales vivos*) se transformen en una desigualdad socialmente legitimada que impida que estos asalariados tengan el derecho de contar con una jornada de trabajo limitada.

En los hechos, todo parece confirmar que el poder simbólico de las organizaciones patronales rurales, originado en la sobrevalorización del sector agrario en el Uruguay, ha logrado imponer una visión del mundo rural que oculta las contradicciones capital-trabajo y subsume los intereses de los asalariados a los intereses de los patrones. Este se ha alcanzado mediante la imposición de la designación de *productores* para los ocupados en tareas rurales, ocultando su propia condición de empresarios capitalistas rurales e igualando a los grupos sociales del medio rural a una sola categoría. La aplicación sistemática de esta herramienta simbólica ha dado como resultado un importante retraso en la democratización en el campo uruguayo. En este sentido, se puede afirmar que el derecho al voto ha sido presentado insistentemente por las elites dirigentes como el único derecho ciudadano, dejando de lado al resto de los derechos civiles y sociales que comprenden la ciudadanía democrática actual. En estas circunstancias, la igualdad formal que establecen los derechos políticos (derecho a votar y a ser elegido) oculta y reproduce las prácticas reales de discriminación que sufren los asalariados rurales, en especial en las regiones más ganaderas.

En definitiva, este artículo intentó poner de manifiesto que la realidad en la que vivimos resulta de un proceso constante de construcción social y que, a través del estudio de los conflictos que se dan en esos procesos, podemos encontrar las claves para interpretar las rupturas y continuidades que permiten prever la dirección que asumirá el orden social del futuro. En este sentido, la desaparición simbólica de la acción colectiva de los actores subalternos, y en especial de los sindicatos de asalariados, permitió a las organizaciones ganaderas redefinir la cuestión agraria en el país imponiendo una separación definitiva entre la cuestión social y la cuestión económica en los problemas agrarios. Esto ha transformado *lo agrario y lo rural* en un *mundo de empresa*, donde la competitividad y la rentabilidad serían las únicas claves posibles para su interpretación. Esto ha llevado, en consecuencia, a la modificación radical de la concepción y del modelo de desarrollo rural en el país imponiendo uno nuevo donde el único agente sujeto de derecho será el empresario rural.

En este contexto, las frágiles organizaciones de los sectores agrarios subalternos se debilitarán aún más, y no alcanzarán el poder suficiente y las alianzas necesarias para enfrentar esta situación y hacerse oír por sus potenciales aliados urbanos. Por tanto, es necesario contribuir a pensar alternativas de desarrollo rural que efectivamente incluyan las visiones del mundo y el punto de vista de los agentes agrarios excluidos. Es necesario equipar mejor a estos agentes para las batallas simbólicas, de manera que puedan hacer prevalecer sus representaciones del mundo y combatir las alternativas actuales de salida a la crisis, que en definitiva son una *construcción social* que presenta los intereses de las clases dominantes rurales como los intereses de todo el país y, por tanto, como los únicos intereses universales que merecen legítima defensa en público.

En prospectiva, entonces, para consolidar la democracia en el campo se debe tener presente que, además de atender la emergencia de nuevos problemas sociales, es necesario modificar las relaciones de poder que hacen que las organizaciones de ganaderos se constituyan en un verdadero obstáculo para implementar un modelo democrático que permita una efectiva redistribución de la riqueza generada en el sector agropecuario.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, Rosario 2003 *Género, ciudadanía social y trabajo* (Montevideo: FCS/DS).
- Ansart, Pierre 1983 *Ideología, conflictos y poder* (México: Premia).
- Ansart, Pierre 1992 *Las sociologías contemporáneas* (Buenos Aires: Amorrortu).
- Asociación Rural del Uruguay 1987 *Revista Anual* (Montevideo: ARU).
- Astori, Danilo 1979 *La evolución tecnológica de la ganadería uruguaya 1930-1977* (Montevideo: EBO).
- Barbagelata, Héctor 1988 *Derecho del Trabajo* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria) Tomo III.
- Bourdieu, Pierre 1989 *O poder simbólico* (Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil).
- Bourdieu, Pierre 1993 *Cosas dichas* (Barcelona: Gedisa).
- Bourdieu, Pierre 1994 “¿Qué es lo que hace una clase social? Acerca de la existencia teórica y práctica de los grupos” en *Revista Paraguaya de Sociología* (Asunción) N° 89.
- Bourdieu, Pierre 1996 *Razões práticas: sobre a teoria da ação* (Campinas: Papirus).
- Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc 1995 *Respuestas. Por una antropología reflexiva* (México: Grijalbo).
- Bourdieu, Pierre; Chamboredon, Jean Claude y Passeron, Jean Claude 1995 *El oficio de sociólogo* (Madrid: Siglo XXI).
- Buxedas, Martín 1988 *Asalariados y patronos: la realidad de nuestro campo* (Montevideo: CIEDUR) Documento de Trabajo N° 52.
- El País* 1985a (Montevideo) 25 de julio.
- El País* 1985b (Montevideo) 16 de septiembre.
- El País* 1990 (Montevideo) 28 de mayo.
- Elías, Norbert 1985 *Introducción a la Sociología* (Buenos Aires: Fundación de Cultura).
- FRU-Federación Rural del Uruguay 1986 “Memorias 1985-1986” en *Revista 1986* (Montevideo).
- González Sierra, Yamandú 1994 *Los olvidados de la tierra* (Montevideo: Nordan).
- ICD-Instituto Cuesta Duarte 2002 *Informalidad y Seguridad Social en Uruguay. Actualización general. Microempresas y Sector Rural* (Montevideo: FESUR).
- Latorre, Raúl 1991 “Los asalariados rurales y sus organizaciones en Uruguay” en Piñeiro, Diego (comp.) *Nuevos y no tanto. Los actores sociales para la modernización del agro uruguayo* (Montevideo: CIESU/EBO).

- Panizza, Francisco 1988 "Poder estructural y hegemonía: Estado y ganaderos en la década del '60" en *Revista de Ciencias Sociales* (Montevideo: FCU) N° 3.
- Riella, Alberto 2002 *Corporaciones ganaderas. Poder y luchas simbólicas en el Uruguay contemporáneo* (Porto Alegre: UFRGS).
- Rocha, Ángel 2002 "Asalariados rurales: trabajadores ocultos" en *Asalariados rurales. Una aproximación a un tema oculto* (Montevideo: PIT-CNT/FESUR).
- Santos, José Vicente dos 1996 "Globalização e Conflitualidade no Cone Sul" en Piñeiro, Diego (comp.) *Globalización, integración regional y consecuencias sociales sobre la agricultura* (Montevideo: AUGM/UNESCO/UR).
- Sierra, Gerónimo de (comp.) 1994 "Sobre los problemas de (in)governabilidad en el Uruguay neoliberal de la posdictadura" en *Democracia emergente en América del Sur* (México: UNAM).

FRANCISCO URIBAM XAVIER DE HOLANDA\*

**CAPITAL SOCIAL E DESENVOLVIMENTO**  
**A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS**  
**TRABALHADORES RURAIS**  
**DE MANGUE SECO**

NO MUNDO CONTEMPORÂNEO se fala tanto de Globalização como sinônimo da presença do mercado capitalista em todas as localidades do planeta, que acabamos por imaginar e aceitar, antecipadamente, a hegemonia e a homogeneidade dessa forma de produção material e simbólica. Já se afirma (Kanter, 1996) que os indivíduos nesse mundo globalizado são cosmopolitas, ou seja, são possuidores de habilidades para comandar recursos e operar para além de fronteiras e territórios muito amplos. São indivíduos que carregam cartões de embarque e passaporte que permitem a sua entrada nos locais mais diversos. Lideram empresas ligadas a cadeias globais e possuem habilidades portáteis e uma perspectiva global.

Embora o contexto supracitado seja real, ele é apenas uma parte da realidade, pois ao mergulharmos diretamente nas realidades e nos problemas sociais do mundo contemporâneo, encontraremos, todavia, razões e argumentos para nos opormos a essas tendências à homogeneização e exageros terminológicos de caráter ideologizantes.

\* Graduado em Filosofia. Doutor em Sociologia. Professor do Departamento de Ciências Sociais da UFC.

A tentativa de homogeneizar leva a adoção de conceitos gerais que se transformam em reificações. Assim, quando nos ancoramos em um pedaço do mundo concreto, ou seja, quando nos localizamos em uma determinada realidade, como a vivenciada por camponeses no semi-árido do Nordeste do Brasil ou em outro ambiente rural da América Latina, descobrimos a existência de formas de relações e produções não capitalistas, não globalizadas, retroalimentando-se com o mundo capitalista. A permanência da ruralidade no mundo da globalização financeira nos chama atenção para a necessidade de um balanço teórico e prático sobre o processo de desenvolvimento.

As teorias que trataram da questão agrária, tanto na vertente socialista como na liberal, abordaram a economia camponesa associando-a ao atraso, como resíduo ou restos feudais a serem extintos pelo progresso. A visão de restos feudais e seu corolário, a estratégia de aliança operária-camponesa, se fundamentaram numa visão marxista que compreendia o processo histórico como sendo movido pelo desenvolvimento das forças produtivas. Para essa concepção, cada vez que o desenvolvimento das forças produtivas (avanços tecnológicos, divisão social do trabalho) dava um passo rumo ao progresso, os novos protagonistas emergentes (revolucionários) encontravam obstáculos nos agentes do processo de desenvolvimento anterior (reacionários); pois, em cada novo ciclo do modo de produção, há sempre uma classe de vanguarda que promove o desenvolvimento e cria novas instituições que se rivalizam com as velhas instituições ao longo do processo de modernização.

A associação direta entre desenvolvimento capitalista e a transformação do campesinato em assalariado (Lênin) encontra pouco respaldo empírico. E a teoria que prega a necessária inferioridade da agricultura familiar frente à concorrência das grandes empresas agrícolas e a inutilidade de qualquer ação política para atenuar o processo de definhamento do camponês (Kautsky) não é confirmada de todo. Enfim, o capitalismo se desenvolveu e atingiu a era da globalização financeira. Chegou, para alguns, à fase pós-industrial, mas o camponês não se transformou totalmente em assalariado, nem toda produção camponesa se mecanizou. A agricultura familiar e camponesa existe e se constitui, mais do que nunca, num desafio para o mundo contemporâneo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A agricultura está tão viva no mundo contemporâneo que foi alvo das polêmicas na 5ª Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), realizada em



## A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL

A problemática da ocupação, do uso e da posse de terras no Brasil remonta a invasão portuguesa, há meio milênio atrás. A discussão sobre as mazelas provocadas pelo latifúndio e a relação de poder dos grandes proprietários com seus subordinados se confundem com a história da evolução política e econômica do país. Todavia, a questão agrária se define com precisão a partir do século XIX, quando a incipiente *elite liberal* brasileira vê na escravidão um entrave para a expansão do mercado.

A reforma agrária como solução para expansão do mercado sempre foi tratada no Brasil como algo perigoso pelos detentores de poder e privilégios. A Lei das Terras (Lei Nº 601 de 1850), que substituiu o Regime Sesmarial (que proibia o acesso à terra aos hereges, gentios, negros, mouros, judeus e todos os que não fossem brancos de puro sangue e católico), impedia o acesso à propriedade da terra a quem não fosse detentor de grandes fortunas para pagá-las. Além disso, grandes extensões de terra de domínio público eram distribuídas na forma de privilégios, contribuindo para que a atividade agrícola fosse esvaziada, aumentando a pobreza e fazendo até mesmo o governo lastimar a falta de terras apropriadas para criação de programas voltados para a agricultura familiar e para migrantes<sup>2</sup>.

Ao longo do tempo a reforma agrária ganhou várias formas e significados. Já foi defendida como mecanismo necessário ao desenvolvimento econômico e industrial; como política de segurança alimentar; como política de combate ao desemprego, à fome e à miséria; como política social de barramento do êxodo rural e como mera política de resgate da cidadania para trabalhadores rurais. A reforma agrária já se associou a temas como a modernização da

---

Cancun, México, in setembro de 2003, onde o sul-coreano Lee Hyang Hae ao conduzir um cartaz que dizia: “A OMC mata os agricultores, cometeu suicídio esfaqueando a própria barriga como protesto contra a política de subsídio adotada pelos EE.UU. e os países europeus”.

<sup>2</sup> Tal situação foi registrada num relatório preparado pelo Ministério da Agricultura em 1875 (Menezes e Souza, 1875: 153-154): “Desta concentração da propriedade nas mãos de alguns poucos resultam o abandono da agricultura nas zonas rurais, a estagnação ou falta de progresso na construção urbana, a pobreza e a dependência de grande parte da população que não encontrou terreno para suas atividades nem meios para se tornar proprietária e, finalmente, as dificuldades que impediam a administração de proporcionar localização cômoda e apropriada aos imigrantes”.

agricultura; as mudanças de relações de trabalho no campo; a formação de uma classe média rural; as intervenções, colonização e assentamentos rurais em terras públicas e a criação de empresas coletivas (Medeiros, 1993).

A necessidade de reforma agrária sempre esteve presente na realidade brasileira. Conflitos sociais eclodiram em defesa de mudanças substanciais na forma de acesso à propriedade da terra, mas somente a partir do final da década de '50 as palavras latifúndio e latifundiário passaram a ter conotações pejorativas<sup>3</sup>. A reforma passou a suscitar interesse generalizado, embora pouca coisa fosse feita para efetivação democrática do acesso à terra.

O descontentamento com a concentração da terra antes da década de '50 não conseguia ter expressividade política e força suficiente para ser pautado na agenda das reformas econômicas e sociais do país. Em 1950, a Presidente Getúlio Vargas nomeou uma Comissão Nacional de Reforma Agrária (CNRA), coordenada pelo ministro da Agricultura, João Cleofas, com o objetivo de formular diretrizes fundamentais para uma reforma agrária no Brasil. O documento redigido pela comissão apontava como objetivos da reforma agrária: dar uma oportunidade a futuros proprietários de cultivar o solo, através da subdivisão dos latifúndios e do agrupamento de minifúndios, e valorizar o homem e a terra, de modo a garantir trabalho e uma existência condigna para todos. Como nos esclarece Smith (1971: 56):

Por essa época era unânime a opinião de que o objetivo principal da reforma agrária era a melhoria na qualidade e no bem-estar do rurícola médio do Brasil o que, por sua vez, incluía a valorização do homem e ao mesmo tempo o aumento da capacidade produtiva da terra e o aperfeiçoamento das instituições que presidiam as relações do homem com a terra.

Dez anos após a nomeação da CNRA, em setembro de 1960, o Conselho Superior das Classes Produtoras publica no Rio de Janeiro

---

3 "Assim, ela [a reforma agrária] aparecia como eliminação de resquícios feudais, etapa essencial da revolução democrático-burguesa, ou mesmo como caminho para o socialismo, sempre significando um impulso ao desenvolvimento das forças produtivas que compõem, ao mesmo tempo, rompimento das estruturas de dominação tradicional. Também foi nesse contexto que passou a ser valorizada a produção familiar, tanto por influência do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e da Igreja, como da Aliança Para o Progresso" (Medeiros, 1993: 7).

um documento chamado *Reforma Agrária no Brasil*, no qual afirma que a industrialização ou mecanização da produção agrícola é a verdadeira mudança digna de ser chamada de reforma agrária. O que fica claro nessa concepção de reforma agrária é que a agricultura familiar e o pequeno produtor rural não deveriam ter espaço para se desenvolverem com autonomia. A classe dominante brasileira estava muito mais interessada em estimular a mecanização da agricultura sem, contudo, transformar a estrutura fundiária.

A concepção predominante nas esquerdas brasileiras, influenciadas por um marxismo dogmático, era de que ainda existiam uns *restos feudais* a serem superados, pois os mesmos emperravam o livre desenvolvimento das forças produtivas. Nesse sentido, a reforma agrária deveria ter como objetivo a eliminação dos latifúndios e a promoção da socialização das terras entre os que dela realmente faziam uso. Tais objetivos acelerariam o desenvolvimento do capitalismo, criando condições objetivas para uma revolução socialista<sup>4</sup>. Assim, numa primeira etapa, a burguesia industrial nacional era considerada um aliado porque tinha interesse na expansão do mercado interno. O Partido Comunista Brasileiro (PCB), nas suas resoluções aprovadas no V Congresso, em 1960, dava prioridade à organização dos assalariados e semi-assalariados rurais, sendo a revolução brasileira considerada como de caráter antiimperialista e antifeudal.

Desenvolvendo uma tese contrária a defendida pelo PCB, Caio Prado Junior, em *A Questão Agrária no Brasil* (1979), afirma que não são obsoletas ou anacrônicas as forças que emperravam o desenvolvimento do capitalismo. Para ele, a existência de formas não monetárias de remuneração do trabalho no campo –realizada por meio da utilização de produto in natura ou pelo uso da terra para reprodução da sobrevivência– não representava a existência de restos feudais a serem superados, mas uma forma capitalista de trabalho que acontecia por conveniências práticas e circunstanciais, não por se constituírem em formas de renda pré-capitalistas.

---

4 “Nesse mesmo quadro político, gestou-se uma outra concepção de reforma agrária, que tinha por porta-voz a principal liderança das Ligas Camponesas, Francisco Julião. Partindo de análise semelhante à feita pelo PCB sobre a situação do campo, Julião acreditava que a reforma agrária, quebrando o poder do latifúndio e introduzindo o campesinato como ator político crucial, constituía o primeiro passo para uma revolução socialista no país. Não seria, pois, possível contar com o apoio de nenhum segmento da burguesia a essa luta” (Medeiros, 1993: 5).

O modelo nacional desenvolvimentista dos anos '60, no qual se articulava o debate sobre a reforma agrária, há muito está esgotado. O campo se modernizou em termos de assimilação de técnicas produtivas, a produção rural se reduziu drasticamente em relação à urbana, formas de relações trabalhistas que estavam na base da demanda por terra nos anos '60 foram alteradas, o capital financeiro se deslocou também para o setor fundiário, novos interesses se constituíram e novos personagens entraram em cena na luta pela posse da terra. Assim, a questão agrária no Brasil ficou mais avivada e complexa.

Em maio de 1985, o IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais exigia a alteração do modelo de desenvolvimento rural voltado exclusivamente para a agricultura industrial e propunha o fim do latifundiário e o incentivo à diversidade de culturas em detrimento das monoculturas de exportação. Para isso, defendia a participação dos trabalhadores e pequenos agricultores nas decisões de política agrícola. Nesse sentido, José Eli da Veiga (1991: 62) defende que o objeto estratégico da reforma agrária no Brasil devia ser o de favorecer o desenvolvimento da agricultura familiar. Diz ele:

Precisamos de uma reforma agrária que desafogue os minifundistas, oferecendo-lhes a oportunidade de se tornarem agricultores viáveis; uma reforma agrária que transforme arrendatários em proprietários; uma reforma agrária que ofereça terra aos filhos dos proprietários; enfim, uma reforma agrária cuja diretriz central seja o fomento e o apoio à nossa agricultura familiar. Isso só será possível, evidentemente, se a política agrícola deixar de favorecer escandalosamente o segmento nacional patronal da agropecuária brasileira, que ganhou muita força nos últimos vinte anos devido ao apego de nossas elites ao modelo pré-fordista de crescimento.

Nessa mesma perspectiva, mas com uma visão mais global e comparativa, o estudo de Abramovay (1992: 21) argumenta que:

A agricultura familiar é um fenômeno tão generalizado nos países capitalistas avançados que não pode ser explicada pela herança histórica camponesa, de fato, em alguns casos existentes: na verdade, o Estado foi determinante na moldagem da atual estrutura social do capitalismo agrário das nações centrais. É claro que esta intervenção só foi possível pela existência de uma estrutura produtiva pulverizada,

diferentemente do que ocorria em outros setores econômicos. Mas coube às políticas agrícolas garantir esta atomização na oferta, imprimir estabilidade aos preços, de maneira a manter a renda do setor num patamar cada vez mais institucionalmente definido e no mínimo suficiente para assegurar produção abundante.

A luta pela reforma agrária é uma luta parcial pela democracia econômica. A conquista da terra é uma forma de justiça social. No Brasil, as estatísticas demonstram que foi durante o período de democracia política que ocorreu o mais significativo processo de desapropriação de terras para fins de reforma agrária. Todavia, a combinação da democracia política com justiça social é apenas uma possibilidade, não existe uma relação direta entre uma coisa e outra.

No Estado do Ceará, Nordeste do Brasil, a luta dos trabalhadores rurais nos fornece exemplos de que é possível melhorar as condições de vida sem ter uma participação política mais efetiva no poder local; há também exemplos de comunidades rurais que conquistaram uma participação política na esfera local e não melhoram sua qualidade de vida. Além desses dois casos, há também o caso de comunidades, como a do Mangue Seco, em que o engajamento cívico intensificou o capital social, produzindo uma relação mais equilibrada entre participação política e desenvolvimento econômico e social. Esse caso é o que é objeto de análise nesse artigo.

## A DEMOCRACIA LATINO-AMERICANA

Na modernidade, os camponeses nunca foram tratados pela literatura política como classe de vanguarda ou grupo social capaz de conduzir o processo de organização de uma nova sociedade. Para o marxismo, o antagonismo central do capitalismo expressava-se na luta de classes entre burguesia e proletariado. Na América Latina, os movimentos ditos revolucionários, numa visão instrumental e etapista, defendiam uma aliança dos camponeses com a polêmica *burguesia nacional* com o escopo de transformar o camponês num assalariado criando as bases para formação de uma classe operária consciente do seu papel revolucionário. Pois, para os marxistas, somente a classe operária industrial, produtora de mais-valia, poderia liderar a luta pela transformação social.

A luta pela democracia, principalmente a democracia liberal, e a luta por políticas públicas dividiam os movimentos sociais na

América Latina em reformistas e revolucionários. Os mais radicais acreditavam apenas na luta armada como forma de superação de todo autoritarismo, ou seja, como o único caminho para construção da liberdade e da igualdade social. Para eles, as eleições eram um instrumento usado pela burguesia para se legitimar no poder.

Ao longo da década de '80, a América Latina, ao mesmo tempo em que transitava de regimes autoritários e ditaduras militares para governos eleitos democraticamente, passava por profunda crise econômica. Além de enfrentar o colapso ou esgotamento do modelo de substituição de importação (nacional desenvolvimentismo), seus governos eram obrigados a implementar medidas para pagar a dívida externa contraída durante a década de '70, impondo sacrifícios à população, como recessão, desemprego e inflação galopante. Depois da década perdida (anos oitenta), veio a onda liberalizante das medidas econômicas voltadas para estabilizar e reestruturar as econômicas, mas que acabou se constituindo num laboratório de reprodução em massa de pobreza, exclusão social, violência, desnacionalização da economia, endividamento externo e ameaças, em alguns casos, de retrocesso para o processo de democratização.

As transições de regimes autoritários para uma situação de construção da democracia, bem como a simbólica queda do Muro de Berlim, vêm demonstrando que não há uma relação necessária entre consolidação da democracia política e justiça social. Na América Latina, mas do que em outro lugar, podemos perceber que precisamos de uma definição mais ampla de democracia. A realidade latino-americana nos coloca algumas indagações: é possível transformar as conquistas da democracia política numa espécie de *democracia econômica*? Se a lógica da liberalização econômica, ou seja, as demandas do mercado, aceleraram o processo de desigualdade social, a luta pelos direitos humanos seria um caminho para a justiça social? Que mecanismos sociais poderiam democratizar o mercado?

Na América Latina a transição democrática aconteceu em concomitância com a imposição de um ajuste estrutural fundamentado em argumentos técnicos neoliberais que foram apresentados como solução para crise do modelo nacional-desenvolvimentista. A consequência do ajuste estrutural foi a promoção da pobreza e criação de contrastes sociais extremos que se constituíram como empecilhos para o desenvolvimento econômico e para a consolidação do processo democrático. Nesse processo, a reforma econômica se impôs como absoluta, em detrimento da equidade social (desconcentração de renda,

terra e poder). Reabilitou-se uma crença, já empiricamente reprovada, de que o ajuste estrutural permitiria o crescimento econômico criando condições para o combate às desigualdades sociais.

Para Peter Grapp (1993: 4), na América Latina, a democracia ainda é uma fachada, existe um fosso entre o país legal e o país real que permite a presença do lobby, da corrupção e dos interesses privados de curto prazo sobre a legislação política e econômica. Para ele, um dos desafios postos para os latinos é a alteração da cultura política, pois:

A cultura política tradicional é avessa a soluções de compromisso, é patriarcal e parece uma corte dominada por conspirações; concentra poder, cria arbitrariedade, favorece a dependência e impede a iniciativa. Uma cultura política moderna deveria incentivar o consenso e ser séria, transparente, igualitária e participativa; deveria levar a divisão e controle do poder, criar segurança jurídica, promover a liberdade e recompensar a iniciativa.

Ao se perguntar se uma democracia para existir e perdurar precisa estar ancorada por uma cultura democrática, Przeworski afirma que um país não necessita de uma cultura democrática para estabelecer instituições democráticas nem para sustentá-las. Para ele, é a riqueza e não a cultura que mantém as democracias vivas:

[Fatores econômicos e institucionais são suficientes para gerar uma explicação] convincente da dinâmica das democracias sem que seja necessário recorrer à cultura [...] a probabilidade de sobrevivência da democracia aumenta monotonicamente com a renda per capita. Em países com renda per capita inferior a 1.000 dólares a probabilidade de que a democracia morreria durante um certo ano era de 0,126, o que implica uma expectativa de vida levemente superior a 8 anos. Entre 1.001 e 2.000 dólares, essa probabilidade era de 0,066, para uma duração esperada em torno de 18 anos. Acima de 6.000 dólares, as democracias podiam durar para sempre [...] Mesmo que o hábito da democracia gere uma cultura democrática, é a riqueza e não a cultura, que mantém as democracias vivas (Przeworski et al., 2003: 22-23).

O processo de transição de regimes autoritários para regimes de construção de processos democráticos na América Latina vem causando espanto e desconforto. Espanto porque se constata que o

fortalecimento da democracia política vem ocorrendo sem que as desigualdades sociais sejam amenizadas. Desconforto porque, para alguns, essa constatação quebra a harmonia teórica, ética e política, construída com base na convicção de que deveria existir (dever ser) uma relação positiva (relação lógico-dedutiva) entre democracia política e justiça social. Por trás do espanto e do desconforto encontra-se em xeque uma explicação da realidade que –ao criticar o modelo linear economicista de desenvolvimento que defendia ser a igualdade social resultado direto do crescimento econômico (a famosa teoria de fazer o bolo crescer para depois distribuir)– passou a acreditar que sem democracia política não haveria justiça social e/ou que sem desenvolvimento social haveria dificuldades de expansão econômica. Portanto, trata-se do espanto e desconforto de uma visão que, ao criticar o raciocínio linear economicista, caiu no raciocínio linear ético-político.

A dicotomia entre democracia política e justiça social é inerente à teoria política liberal. A disputa simbólica e material por uma concepção de democracia que compreenda, em seu conteúdo, a questão da justiça social e dos direitos humanos está posta na atual conjuntura latino-americana. A efetivação de uma concepção ampla de democracia exige uma nova concepção de desenvolvimento que seja capaz de enfrentar a crise peculiar à América Latina, sem passar pela trajetória do modelo de *welfare state*, que se encontra em crise nos países europeus. Trata-se de construir um modelo de desenvolvimento peculiar, sem seguir modelo, pois as diferenças sociais, culturais e econômicas devem ser o ponto de partida para o exercício da democracia e do desenvolvimento.

Os países latino-americanos são sistemas complexos<sup>5</sup> cujos fatores econômicos e não econômicos (produção, conhecimento, etnias, cultura, regime político, grau de dependência externa, rivalidades internas, meio ambiente e externalidades) são variáveis que se cruzam, se combinam e se retroalimentam de forma não totalmente conhecida ou que apresentam elementos de difícil domínio. Assim, não podemos ter certeza da medida em que um desses fatores afetará o

---

5 Para Edgar Morin (2000: 38), “complexus significa o que foi tecido junto; de fato, há complexidade quando elementos diferentes são inseparáveis constitutivos do todo (como o econômico, o político, o sociológico, o psicológico, o afetivo, o mitológico), e há um tecido interdependente, interativo e inter-retroativo entre o objeto de conhecimento e seu contexto, as partes e o todo, o todo e as partes, as partes entre si. Por isso, a complexidade é a união entre a unidade e a multiplicidade”.



comportamento dos demais. Não podemos saber o valor exato de cada variável e de suas flutuações num processo de desenvolvimento o qual desejamos que seja ético e tecnicamente sustentável.

Ao falarmos de desenvolvimento em sociedades complexas, conceitos renascentes como o de *capital social* podem nos ajudar a compreender comportamentos não lineares de pessoas ou grupos. Esses se comportam contra supostos interesses objetivos, dando mais valor à recompensa emocional e espiritual produzida pelo reconhecimento social do que ao ganho de alguma vantagem material concreta.

É bem verdade que, frente ao ceticismo em relação à democracia representativa e ao crescimento da pobreza, tem-se produzido reflexões teóricas valiosas (John Rawls, Amartya Sen), mas limitadas à dimensão normativa, sendo pouco práticas. Nesse contexto, o conceito de capital social vem se constituindo como um elemento multidimensional de recomposição, sobretudo na esfera local, da capacidade associativa através da valorização de relações de confiança, reciprocidade, ajuda-mútua, solidariedade, pertencimento (domiciliar, territorial, étnico, gênero, religião) e alteridade.

A sociologia, enquanto ciência moderna, nunca tratou da transformação social a partir dos excluídos. Na realidade, não temos uma matriz teórica de transformação social que tenha os excluídos como sujeito. Na teoria social liberal, o sujeito das transformações sociais é o burguês, incluído no processo de produção como proprietário dos meios de produção. No pensamento marxista, o sujeito da transformação social é o proletariado; o empregado assalariado fabril, incluído no processo produtivo como produtor de mais-valia. Para Marx, do *Manifesto do Partido Comunista*, o lupemproletariado, “putrefação passiva das camadas inferiores” (Marx e Engels, 1987: 43) o excluído que vive na miséria, constituir-se-á, durante o processo revolucionário, num traidor da classe operária; estará mais disposto a deixar-se comprar pelas maquinações reacionárias, pois os excluídos nunca se tornam uma classe para si. A sociologia sempre classificou a ação política dos excluídos como sendo Messianismo, Sebastianismo (Canudos no Brasil); Banditismo<sup>6</sup>

---

6 Para Eric Hobsbawm (1976: 11): “O ponto básico a respeito dos bandidos sociais é que são proscritos rurais, encarados como criminosos pelo senhor e pelo Estado, mas que continuam a fazer parte da sociedade camponesa, e são considerados por sua gente como heróis, como campeões, vingadores, paladinos da justiça, talvez até mesmo como líderes da libertação e, sempre, como homens a serem admirados, ajudados e apoiados”.

(Lampião, Pancho Villa e até o imaginário Robin Hood) e Vagabundos, Rebeldes ou Vadios (Lei dos Pobres na Inglaterra e a recente medida contra atos de invasão ou esbulho de imóveis rurais no Brasil –trata-se de uma medida MP N° 2.183-56 de 24/8/2001, que exclui do Programa de Reforma Agrária os trabalhadores que participarem de atos de ocupações de terra).

Frente à ausência de uma teoria de transformação social a partir dos excluídos e dentro de um contexto considerado por alguns como pós-industrial –onde os sujeitos são plurais e não são mais definidos apenas por classe social– a noção de capital social renasce como uma luz na formação de redes compostas por diversos atores sociais na afirmação de seus valores e interesses.

Para a teoria do capital social, a sociedade é formada pela interação de indivíduos e grupos que criam normas, estruturas, valores e redes (articulações de reciprocidade) cujos objetivos são aferir vantagens sociais. Portanto, o social não é apenas o somatório de ações individuais, independentes umas das outras, coordenadas por uma estrutura impessoal chamada mercado. O capital social, segundo Putnam (1996: 4),

refere-se a características da organização social, tais como confiança, normas e redes que podem aumentar a eficácia de uma sociedade facilitando ações coordenadas [...] Confiança compreende uma previsão sobre o comportamento de um ator independente. Normas de reciprocidade generalizadas e redes de engajamento cívico estimulam a confiança social e a cooperação porque reduzem os incentivos a defecção, reduzem a incerteza e fornecem modelos para a cooperação futura.

Confiança e engajamento cívico estão fortemente correlacionados: quanto maiores as densidades de participação em associações, mais confiantes são seus cidadãos. Confiança e engajamento são duas facetas do capital social. Para Putnam, a vida é mais fácil numa comunidade com um estoque substancial de capital social, por várias razões: primeira, porque as redes de engajamento cívico criam normas vigorosas de reciprocidade generalizada e estimulam a emergência da confiança social. Essas redes facilitam a coordenação e a comunicação, amplificam reputações e assim permitem a resolução de dilemas de ação coletiva. Segunda, quando a negociação política e econômica está fundada em redes de interação social, reduzem-se os incentivos para o oportunismo e para o clientelismo. Terceira,

redes densas de interação ampliam o sentido da individualidade, desdobrando o eu no nós, ou na linguagem das teorias da escola racional, realçando o gosto por benefícios coletivos.

O conceito de capital social pode nos ajudar a explicar como ações de ajuda-mútua, reciprocidade, solidariedade e pertencimento podem ser ampliadas por retroalimentação, levando comunidades, como a de Mangue Seco, a sinalizar caminhos diferentes do individualismo e da competição inerentes à racionalidade instrumental vigente no mundo contemporâneo, que, além do declínio do homem público e das políticas públicas, provocam a corrosão do caráter humano (Richard Sennett).

O paradoxo entre democracia e justiça social acontece num momento de formação e consolidação de sociedades capitalistas pós-industriais (sociedade da informática), que são muito mais complexas do que as sociedades industriais (sociedade do trabalho), nas quais o conflito básico se dava entre burguesia e proletariado. Atualmente participamos da configuração de uma nova esfera de conflitos sociais, que vêm se deslocando do sistema econômico tradicional (fábrica) para a área social, étnica, de gênero e cultural. Os atores sociais são temporários e os conflitos cumprem a função de apontarem problemas numa determinada área ou interesses de determinados grupos. Eles se articulam em redes e têm como objetivo não apenas a igualdade de direitos, mas o direito de serem diferentes. Nesse sentido, o movimento camponês encontra na presente conjuntura um espaço para ser um sujeito coletivo atual, ganhando importância por si mesmo, vivenciando e publicizando o conflito social que lhe é peculiar no mundo contemporâneo.

## A COMUNIDADE DO MANGUE SECO

No litoral Norte do Ceará, Nordeste do Brasil, em 1985, um conflito de terra culminou com a desapropriação de uma área para fins de reforma agrária e a criação do Assentamento Guriú, composto por três comunidades: Mangue Seco, Guriú e Córrego do Braço. Apesar do conflito ter ocorrido numa época em que eclodiram vários conflitos pelo pagamento da renda de acordo com a Lei (Estatuto da Terra), no caso do Guriú, uma região onde a estrutura fundiária é composta de minifúndios, a luta dos trabalhadores foi contra a especulação imobiliária, a grilagem de terra de posseiros e a apropriação indevida de terras tidas como devolutas. Essa prática

causava prejuízos aos direitos de propriedade e ameaçava a garantia de vida dos posseiros e moradores que há quase um século moravam e plantavam naquelas terras.

O processo de participação político-partidária da comunidade do Mangue Seco, uma das comunidades que faz parte do Assentamento Guriú, intensifica-se com o processo de emancipação política do Distrito de Jijoca que pertencia ao Município de Cruz<sup>7</sup>. A comunidade de Mangue Seco, quando foi transformada em assentamento, pertencia ao distrito de Jijoca, município de Acaraú. Em julho de 1985, Jijoca passou a pertencer ao recente Município de Cruz, que se emancipou de Acaraú. No início de 1991, Jijoca se emancipou de Cruz passando a se chamar Jijoca de Jericoacoara. A comunidade de Mangue Seco passou a ser, desde então, um dos povoados com maior número de eleitores do novo município.

A comunidade do Mangue Seco, nas primeiras eleições, aliou-se a Sergio Herrero Giménez, um espanhol que havia chegado na região na década de '70 e logo passando a explorar o turismo e a plantação de caju. Atualmente, é dono do maior complexo turístico da região. No processo de negociação de apoio à candidatura do espanhol, ficou acertado que o mesmo apoiaria a campanha de um membro da comunidade ao cargo de vereador. O escolhido pela comunidade foi Araújo Marques Ferreira, presidente da Associação Comunitária, que foi eleito vereador com 219 votos pelo Partido Democrata Cristã (PDC). Sérgio Herrero foi eleito pelo PDC com 1.921 votos. A eleição foi em 1992 e o espanhol, ainda, fez a maioria dos vereadores. A comunidade de Mangue Seco na época tinha a fama de ser a mais organizada da região: tinha uma loja comunitária de vendas, estava implantando os créditos de investimentos do Programa de Crédito da Reforma Agrária (PROCERA), 1993-1999, e tinha muito orgulho quando falava da sua luta pela conquista da terra e dos créditos. Beneficiando-se desse capital social e da falta de experiência dos vereadores eleitos, Araújo Marques Ferreira logo se tornou o primeiro assentado no Ceará a presidir uma câmara de vereadores.

---

7 Segundo dados do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE-CE), o Município de Cruz foi criado em 8/7/85 e instalado em 1/1/86: antes, Cruz pertencia ao Município de Acaraú. Nessa mesma época, em 12/2/1985, foi criado o Município de Itarema, também desligado de Acaraú e instalado em 1/1/1986. Já o Município de Jijoca de Jericoacoara foi criado em 6/3/91 e a instalação se deu em 1/1/93.

Araújo Marques foi o primeiro vereador eleito da comunidade do Mangue Seco. Quando lhe entrevistamos, uma das nossas perguntas foi: Por que você resolveu entrar na vida política partidária e se candidatar?

Nós vimos a necessidade de ter um representante da comunidade ou do assentamento na Câmara Municipal que pudesse defender o direito dos trabalhadores, eu entrei, fui escolhido pela comunidade para ser o seu representante e continua me achando um líder, não só como líder político mas como líder comunitário.

Continuando nossa entrevista lhe perguntamos: seu mandato de vereador serviu para incentivar a participação da comunidade na Prefeitura?

Muito, inclusive elegendo o seu primeiro vereador, que tinha sido líder da comunidade, presidente da câmara municipal. Como presidente da câmara a organização do assentamento serviu como modelo para ser implantado a nível municipal, isso na questão da organização. É tanto que, após meu mandato, me candidatei a prefeito e fui eleito.

Nas eleições de 1996, Araújo Marques Ferreira foi escolhido por Sergio Herrero como o candidato dele a sua sucessão. Nesse período, a lei eleitoral proibia a reeleição e tornava inelegíveis o cônjuge e os parentes consangüíneos ou afins até o segundo grau. Ele foi eleito pela coligação PDT-PSD com 2.540 votos (52%) contra 1.299 votos (47%) do candidato do PSDB, Carlos Alberto Brandão, que tinha o apoio do governo do Estado. Com essa vitória, Araújo tornou-se o primeiro assentado a ser eleito prefeito no Ceará. Isso numa região onde as práticas políticas são muito conservadoras, não existe um engajamento cívico expressivo, não há a presença do Movimento do Sem Terra (MST). Onde o movimento sindical é muito débil e o Partido dos Trabalhadores (PT) quase não existe e, quando existe, não tem força e nem credibilidade. Nessa mesma eleição, Antonio Carlos Barbosa, o Cacau, outro assentado de Mangue Seco, foi eleito vereador com 280 votos, pela coligação PDT-PSD.

Foi de fundamental importância o apoio moral e político da comunidade do Mangue Seco na campanha de Araújo a prefeito. As lideranças da comunidade passaram a andar com ele nas comunidades, expondo o trabalho que ele havia desenvolvido como

líder comunitário no assentamento e como vereador, mostrando que ele vinha de uma experiência bem sucedida na comunidade e na câmara de vereadores. Com essa ação, as lideranças da comunidade do Mangue Seco estavam canalizando seu capital social<sup>8</sup> para eleger o seu representante prefeito municipal. Esse apoio foi tão importante quanto o apoio financeiro dado por Sérgio Herrero, pois passou confiança e credibilidade para as outras comunidades. A idéia de um assentado bem sucedido através da organização comunitária, ou seja, do engajamento cívico, influenciou bastante. Araújo enfrentou o preconceito e a rejeição dos comerciantes de Jijoca e dos donos de pousadas de Jericoacoara, que o consideravam um trabalhador rural sem qualificação para o cargo. Araújo perdeu em todas as urnas da sede do município e ganhou na maioria das urnas da zona rural.

Araújo foi eleito em outubro, e em novembro convocou um seminário de dois dias, com a participação de grupos políticos do município, da Igreja, do Sindicato, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e das comunidades. Esse seminário tinha a finalidade de elaborar um plano de trabalho para o município e indicar as principais prioridades das comunidades. Tal evento foi uma novidade na forma de fazer política na região.

Quando assumiu a Prefeitura, em janeiro de 1993, o novo prefeito tinha um plano. Se não era um plano, tinha um conjunto de idéias e prioridades elaboradas com a participação das lideranças do município. Durante a entrevista que ele nos concedeu perguntamos quais foram as prioridades apontadas pelo assentamento, ou seja, por sua comunidade:

O que a comunidade achava necessário existir no assentamento, não fui eu pegando e levando do município pro assentamento. A comunidade decidiu o que era as suas prioridades e a gente ia implantando. A primeira prioridade seria a parte de saúde, a comunidade decidiu que queria médicos, enfermeira, dentista. Tinha a questão da educação: a melhoria na qualidade do ensino, a melhoria da infra-estrutura, a qualificação dos professores e o transporte para os que vinham fazer o segundo

---

8 Para Franco (2001: 52), capital social refere-se a capacidade das pessoas de uma da comunidade “de subordinar interesses individuais aos de grupos maiores. De trabalhar juntas visando objetivos comuns ou benefícios mútuos. De associar umas as outras e formar novas associações; e de compartilhar valores e normas: para formar grupos e organizações estáveis e para construir, compartilhar a gestão e, em suma, viver em comunidade”.

grau na sede do município. E no final do meu mandato implantei o 2º grau no assentamento.

O mandato do Araújo como prefeito foi considerado por todos na comunidade como muito bom. Em sua gestão não se falou em orçamento participativo ou gestão popular, mas, no final de seu mandato, as pesquisas indicavam que ele tinha 87% de aprovação. Um reflexo dessa aprovação é que um grupo de micro-empresários procurou-o para pedir-lhe que enfrentasse a reeleição. Mas ele preferiu honrar o acordo assumido com Sergio Herrero, no sentido de garantir seu retorno ao poder. Assim, nas eleições municipais de 2000, Araújo apoiou Sergio para prefeito e, juntamente com a comunidade do Mangue Seco, indicou o nome do vice-prefeito e de um vereador.

Numa assembléia geral realizada na comunidade, foram escolhidos os nomes do candidato a vice-prefeito e do candidato a vereador. Para vice-prefeito foi indicado o nome de Antonio Carlos Barbosa, o Cacau, que estava no final de mandato como vereador e era o mais experiente na política. Para candidato a vereador foi indicado o nome de Raimundo Barbosa Araújo, o Raimundo Justino, que, ao ser submetido ao teste de alfabetização exigido pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE), teve o seu nome indeferido e o nome de seu filho, Getúlio Araújo, indicado então para vaga.

A comunidade saiu das eleições municipais de 2000 com um assentado eleito vice-prefeito, Antonio Carlos Barbosa (o Cacau) e outro, Getúlio Barbosa de Araújo, eleito vereador com 301 votos, pelo PSD. Em Mangue Seco, tem muita gente que vota em candidatos de fora da comunidade, mas os candidatos apoiados pela associação comunitária sempre tiveram a maioria dos votos da comunidade.

Na pesquisa<sup>9</sup> para Identificação de Alguns Elementos de Construção do Capital Social, os dados sobre a participação e a confiança política da comunidade de Mangue Seco nos revelam o seguinte quadro.

---

9 A pesquisa foi realizada como parte do doutorado em sociologia da Universidade Federal, cuja tese foi defendida no ano de 2003. A pesquisa foi realizada no Assentamento de reforma agrária Guriú, situado no município de Jijoca de Jericoacora, Estado do Ceará, Nordeste do Brasil. Na comunidade do Mangue Seco, composta por 137 famílias cadastradas pelo INCRA, foram aplicados 21 questionários, ou seja, 15% do universo oficialmente cadastrado. Cada questionário representa uma família, sendo que 46% dos questionários aplicados foram respondidos por mulheres e 54% por homens.

Quanto à questão ¿você se interessa pela política?, apenas 14,3% têm bastante interesse pela vida política; 47,6% têm pouco interesse e 38,1% não se interessam.

TABELA 1  
DO INTERESSE PELA POLÍTICA

Política interesse	Qt. cit.	Frequência %
Bastante	3	14,3
Um pouco	10	47,6
Não se interessa	8	38,1
<b>Total obs.</b>	<b>21</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Pesquisa do autor. Todas as tabelas aqui utilizadas fazem parte de uma pesquisa realizada pelo autor para obtenção do título de doutor em sociologia. A tese que teve como base à pesquisa tem como título: "Capital Social na Agricultura Familiar: Ações Cívicas Tecendo o Desenvolvimento".

¿Em tempo de eleições você faz campanha para os seus candidatos? 28,6% dos pesquisados fazem campanha para seus candidatos e 71,4% apenas votam mas não fazem campanha.

TABELA 2  
DO ENVOLVIMENTO EM CAMPANHA

Faz Campanha	Qt. cit.	Frequência %
Sim	6	28,6
Não	15	71,4
<b>Total obs.</b>	<b>21</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Pesquisa do autor.

Se você respondeu que sim na questão anterior, ¿então por que você faz campanha para os seus candidatos? Dos 28,6% que fazem campanha para os seus candidatos, 50% o fazem porque consideram o seu candidato o melhor; 16,7% porque é alguém da comunidade também; 16,7% porque é alguém que lhes fez um favor ou vai fazer, já 16,7% porque quer ganhar dinheiro dos políticos.



TABELA 3  
DOS MOTIVOS PARA FAZER CAMPANHA

<b>Faz Campanha</b>	<b>Qt. cit.</b>	<b>Frequência %</b>
Quer sevingar de outros candidatos	0	0,0
É alguém da comunidades	1	16,7
É o melhor	3	50,0
É alguém da família	0	0,0
Lhe fez algum favor/vai fazer	1	16,7
Quer ganhar dinero dos políticos	1	16,7
<b>Total obs.</b>	<b>6</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Pesquisa do autor.

¿Quando você escolhe alguém para votar, quais as características que você considera mais importantes num candidato? Na hora de escolher alguém para votar as características que foram consideradas, entre as opções oferecidas, foram: ter experiência e ser trabalhador, para 61,9%; ter lhe feito um favor ou a sua família, para 19%.

TABELA 4  
MOTIVOS QUE DETERMINAM A ESCOLHA DO CANDIDATO

<b>Características</b>	<b>Qt. cit.</b>	<b>Frequência %</b>
Ser da comunidades	2	9,5
Ter experiência e trabalhador	13	61,9
Ter instrução elevada	1	4,8
Ser algém que você conhece	1	4,8
Ser indicado por alguém de confiança	0	0,0
Lhe ter feito ou a sua família	4	19,0
Ser do partido de sua preferência	0	0,0
Falar bem ou andar bem vestido	0	0,0
<b>Total obs.</b>	<b>21</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Pesquisa do autor.

Em relação à questão “Alguns dizem que, no geral, devemos confiar nos nossos políticos e outros dizem que não, ¿você confia nos políticos de seu município?” Os políticos do município de Jijoca de Jericoacoara gozam de muita confiança, para 14,3% dos pesquisados, já 52,4% confiam mais ou menos, e 33,3% não confiam de jeito nenhum.

TABELA 5  
DA CONFIANÇA NOS POLÍTICOS

<b>Confiança política</b>	<b>Qt. cit.</b>	<b>Frequência %</b>
Muito	3	14,3
Mais ou menos	11	52,4
De jeito nenhum	7	33,3
Não sabe	0	0,0
<b>Total obs.</b>	<b>21</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Pesquisa do autor.

Em relação à questão “¿O prefeito do seu município se preocupa com o bem-estar da sua comunidade?” Para 28,6% dos pesquisados, o prefeito se preocupa muito com o bem-estar da comunidade; e para 61,9%, se preocupa mais ou menos.

TABELA 6  
DA PREOCUPAÇÃO DO PREFEITO COM A COMUNIDADE

<b>Preocupação do prefeito</b>	<b>Qt. cit.</b>	<b>Frequência %</b>
Muito	6	28,6
Mais ou menos	13	61,9
De jeito nenhum	0	0,0
Não sabe	2	9,5
<b>Total obs.</b>	<b>21</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Pesquisa do autor.

Em relação à questão “Os vereadores do seu município se preocupam com o bem-estar de sua comunidade?” Para 9,5%, os vereadores se preocupam muito com o bem-estar da comunidade; já para 66,7%, os vereadores se preocupam mais ou menos e para 14,3%, acham que eles não se preocupam de jeito nenhum.

TABELA 7  
DA PREOCUPAÇÃO DO VEREADOR COM A COMUNIDADE

Preocupação do vereador	Qt. cit.	Frequência %
Muito	2	9,5
Mais ou menos	14	66,7
De jeito nenhum	3	14,3
Não sabe	2	9,5
<b>Total obs.</b>	<b>21</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Pesquisa do autor.

Em relação à questão “A prefeitura demonstra preocupação com a situação dos cidadãos do município?” Para 33,3%, a prefeitura se demonstra muita preocupada com a situação dos seus cidadãos; para 47,6%, a prefeitura se preocupa mais ou menos; e apenas 4,8% acham que ela não demonstra preocupação nenhuma.

TABELA 8  
DA PREOCUPAÇÃO DA PREFEITURA COM A COMUNIDADE

Preocupação da prefeitura	Qt. cit.	Frequência %
Muita preocupação	7	33,3
Mais ou menos	10	47,6
Não demonstram preocupação nenhuma	1	4,8
Não sabe	3	14,3
<b>Total obs.</b>	<b>21</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Pesquisa do autor.

Em relação à questão “Sua comunidade já sofreu perseguição política por parte de algum político?” Para 52,4% dos assentados, a comunidade já sofreu perseguição política; já para 4,8%, mais ou menos; mas para 19% nunca.

TABELA 9  
DA PERSEGUIÇÃO POLÍTICA

Perseguição	Qt. cit.	Frequência %
Já	11	52,4
Mais ou menos	1	4,8
Nunca	4	19,0
Não sabe	5	23,8
<b>Total obs.</b>	<b>21</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Pesquisa do autor.

Na comunidade de Mangue Seco o interesse pela política é o mais elevado entre as comunidades que compõem o assentamento: 61,9% dos pesquisados tem interesse pela política, numa intensidade que vai de bastante a um pouco; apenas 38,1% afirmam não se interessar pela política. Um número elevado (28,6%) faz campanha política para seus candidatos. Desses, 50% fazem-no porque consideram o seu candidato o melhor; 16,7% porque os candidatos são da comunidade; e 33,4% porque se beneficiaram ou vão se beneficiar de um favor, ou ainda por dinheiro. Na hora de escolher alguém para votar predominam os seguintes valores ou características: ter experiência e ser trabalhador (9,5%); ter-lhe feito um favor diretamente ou a sua família (19%).

O grau de confiabilidade nos políticos e nas instituições é bastante elevado: 66,7% depositam confiança nos políticos do município, numa intensidade que vai de muita confiança a mais ou menos; mas 33% não confiam de jeito nenhum nos políticos. Já 90,5% acham que o prefeito se preocupa com o bem-estar da comunidade; 77,2% acreditam que os vereadores também se preocupam com o bem-estar da comunidade e 80,9% que a prefeitura se preocupa com o bem-estar da comunidade. Para os assentados da comunidade de Mangue Seco, a prefeitura se preocupa mais do que os vereadores com o bem-estar da comunidade. Esse fato talvez possa indicar que existe um processo de engajamento cívico na comunidade alimentado por uma intensidade de capital social que vem permitindo a construção de um capital político. Capital político, para Pierre Bourdieu (1989: 187-188),

é uma forma de capital simbólico e crédito firmado na crença e no reconhecimento ou, mais precisamente, nas inúmeras

operações de crédito pelas quais os agentes conferem a uma pessoa –ou a um objeto– os próprios poderes que eles lhes reconhecem [...] Poder simbólico é um poder que aquele que lhe está sujeito dá aquele que o exerce, um crédito com que ele o credita, uma fides, uma *auctoritas*, que lhe confia pondo nele a sua confiança. É um poder que existe porque aquele que lhe está sujeito crê que ele exista.

A leitura da realidade, construída ao longo dos contatos com o assentamento, adota como pressuposto a concepção de que os assentados, antes de terem o domínio da terra, possuíam uma sociabilidade mediada por um conjunto de valores morais e culturais inerentes as suas relações de parentescos, práticas religiosas e relações materiais, que lhe consolidava uma identidade e um certo grau de capital social. A intensidade de capital social formulado a partir do seu modo de vida foi a responsável pela cimentação da coesão social na luta pela defesa da posse da terra. A luta pela conquista da terra impôs o conflito e o enfrentamento político direto com os que queriam grilar a terra. Nesse período, eles contaram com o apoio da Igreja Católica através das Comunidades Eclesiais de Bases (CEBs), Sindicato de Trabalhadores Rurais, Comissão de Pastoral da Terra (CPT), Prefeitura de Camocim e outros.

Com a conquista da terra, a ação do Estado se tornou mais presente. Podemos dizer que as políticas públicas, tais como assistência técnica, criação de uma infra-estrutura produtiva e de financiamento de custeio e investimento –capital humano e financeiro–, interagiram com o capital social comunitário, influenciando de forma positiva no processo de melhoria da qualidade de vida dos assentados.

Na comunidade de Mangue Seco, a participação política dos assentados alterou a relação da prefeitura com a localidade, que hoje conta com uma infra-estrutura social muito melhor em comparação com outras comunidades rurais circunvizinhas e com muitos outros assentamentos do mesmo porte no Ceará.

A comunidade do Mangue Seco é composta por 137 famílias de agricultores e pescadores, mas com predominância da agricultura, onde as culturas de maior importância são o coco e o cajueiro. A plantação de coqueiro comunitário segue o padrão técnico moderno: espaçamento, adubação química e orgânica e uso de muda precoce, esse processo garante para a comunidade uma melhor qualidade e quantidade produzida por hectare no assentamento.

A comunidade possui rebanho bovino e caprino coletivos e individuais. As famílias se envolvem com o trabalho individual e coletivo. Mangue Seco é responsável pela maior parte da pesca de camarão do assentamento. Em 1993, ela produzia 75% de toda a produção de camarão do imóvel. Atualmente, possui a segunda melhor estrutura produtiva e a melhor estrutura social do assentamento.

TABELA 10  
ESTRUTURA PRODUTIVA DA COMUNIDADE

<b>Estrutura</b>	<b>Área (em m2)</b>
Escola 1	769,30
Escola 2	1.357,20
Escola 3	515,91
Creche	867,10
Casa de farinha	951,50
Alojamento/salão de reuniões/garagem	3.240,00
Centro administrativo	1.028,60
Praça/Quadra esportiva	2.186,22
Posto de saúde	204,18
<b>Total</b>	<b>11.120,01</b>

Fonte: Pinto (1993).

A comunidade do Mangue Seco tem um posto de saúde onde são oferecidos os seguintes serviços: ambulatorial, consultas e pré-natal. O médico atende duas vezes por semana, às terças e sextas-feiras. A comunidade conta também com os serviços de duas agentes de saúde.

Além de uma creche, mantida pelo governo do Estado, que atende cem crianças entre 4 a 6 anos, na comunidade existem três escolas mantidas pela Prefeitura de Jijoca de Jericoacoara que atendia, em agosto de 2001, 398 alunos. Contava com 12 professores, um formado em pedagogia, sete estudantes de pedagogia, três com o segundo grau completo. Apenas quatro professores eram de fora da comunidade.

A nossa conclusão é de que, embora a comunidade do Mangue Seco apresente várias debilidades e não disponha ainda de um padrão de vida material extraordinário, o que ela possui como diferencial em relação às outras comunidades do assentamento e comunidades vizinhas foi conquistado com o uso e a influência do capital social individual e comunitário nela presente. Como diz Franco (2001: 50), a

presença do capital social facilita a prosperidade econômica e a boa governança porque:

As sociedades, ou parte delas, exploram melhor as oportunidades ao seu alcance; as organizações tornam-se mais eficientes; os chamados custos de transação são reduzidos; as instituições funcionam melhor; reduz-se a necessidade do uso da violência na regulação dos conflitos; mais bens públicos e privados são produzidos; mais atores sociais são constituídos; a sociedade civil torna-se mais forte.

A capacidade de mobilização da comunidade de Mangue Seco se efetiva através de uma rede de sociabilidade horizontal e vertical (associação de moradores, grupo de jovens, trabalho coletivo, comissão de educação, grupo de produção, grupos religiosos, time de futebol, relações de comradrio) dentro da comunidade criando laços entre seus membros em torno do desenvolvimento comunitário (*bonding* ou capital social restrito). Há uma fraca articulação entre a comunidade e os grupos distintos do município em torno do desenvolvimento econômico, mas há uma relação mais intensa de algumas lideranças com outras lideranças políticas do município, em torno da política partidária (*brindging* ou capital social em desenvolvimento). Todavia, é inexistente o contato com outros agentes externos que os vinculem a uma dimensão mais ampla da política social e econômica (*linking* ou capital social ampliado). A articulação através de redes regionais, estadual, nacional e internacional pode ser um caminho para o fortalecimento do seu processo de desenvolvimento econômico e de sua autonomia política em relação as elites locais.

O capital social transformado em capital político pela comunidade do Mangue Seco vem fortalecendo as relações entre o poder público local, as lideranças políticas e a comunidade. Novas relações vêm influenciando na melhoria da qualidade de vida da comunidade, principalmente nas áreas de educação e saúde. O desafio posto é estruturação dessas relações em forma de redes, ampliando a cooperação, reproduzindo o capital social e promovendo o empoderamento de vários atores sociais no município e micro-região. Mesmo assim, é prudente levar em consideração que a mera presença de capital social numa comunidade não é garantia de desenvolvimento. Para que haja desenvolvimento econômico é preciso que o capital social participe de forma interativa com outras formas de capital.

## BIBLIOGRAFIA

- Abramovay, Ricardo 1992 “Paradigmas do Capitalismo Agrário” em *Questão* (São Paulo: Hucitec/Ampocs).
- Bourdieu, Pierre 1989 *Poder Simbólico* (Lisboa: Difel).
- Durston, John 2002 *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras* (Santiago: CEPAL) N° 69.
- Franco, Augusto 2001 *Capital Social* (Brasília: Instituto de Política/Millennium).
- Grapp, Peter 1993 “A democracia como desafio no fim do século” em *Papers* (São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung) N° 11.
- Hobsbawn, Eric 1976 *Bandidos* (Rio de Janeiro: Forense-Universitária).
- Kanter, Rosabeth Moss 1996 *Classe Mundial* (Rio de Janeiro: Campus).
- Marx, Karl e Engels, Friedrich 1987 *Manifesto do Partido Comunista* (URSS: Edições Progresso).
- Medeiros, Leonilde Servolo de 1993 *Reforma Agrária: Concepções e Questões* (Rio de Janeiro) mimeo.
- Menezes e Souza, João Cardoso de 1875 *Theses Sobre Colonização no Brasil* (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional).
- Morin, Edgar 2000 *Os setes saberes necessários à educação do futuro* (São Paulo: Cortez/UNESCO).
- Pinto, Raimundo Cruz 1993 Sistema de Produção Agropecuário de uma Área Piloto do Projeto Pro-renda no Estado do Ceará-Assentamento Guriú, Fortaleza, mimeo.
- Przeworski, Adam; Cheibub, José Antônio e Lomongi, Fernando 2003 “Democracia e cultura: uma visão não culturalista” em *Lua Nova* (São Paulo: CEDEC) N° 58.
- Putnam, Robert 1996 *Comunidade e democracia. A experiência da Itália moderna* (Rio de Janeiro: FGV).
- Smith, Thomas Lynn 1971 *Organização Rural. Problemas e Soluções* (São Paulo: Editorial Pioneira).
- Stédile, João Pedro (org.) 1997 *A Reforma Agrária e a Luta do MST* (Rio de Janeiro: Vozes).
- Uribam Xavier, Francisco 1999 “Desenvolvimento Rural e o Projeto Cédula da Terra. Inclusão ou um Cavalo de Tróia?” (Fortaleza) mimeo. En <[www.daterra.org.br](http://www.daterra.org.br)>.
- Veiga, José Eli da 1991 “Fundamentos do Agro-reformismo” em *Lua Nova* (São Paulo: CEDEC) N° 23.



LEONILDE SERVOLO DE MEDEIROS\*

DIMENSIONES DE LA LUCHA POR LA TIERRA  
EN EL BRASIL CONTEMPORÁNEO Y  
LA CONFORMACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS\*\*

EN LAS ÚLTIMAS dos décadas, profundas transformaciones marcaron a la sociedad brasileña. A lo largo de ese tiempo, el país se redemocratizó, se abrieron espacios de participación política y debate, diversas reivindicaciones afloraron en el espacio público y se constituyeron nuevas identidades políticas y organizaciones que se afirmaron como portavoces de demandas que se inscriben en un contexto de ampliación de derechos. Simultáneamente, crecieron los indicadores de desempleo y se intensificó el proceso de pauperización de poblaciones urbanas y rurales.

Más allá de las varias privaciones que la pobreza acarrea (siendo una de las más significativas, en el Brasil actual, el hambre endé-

\* Profesora del Curso de Posgrado en Desarrollo, Agricultura y Sociedad (CPDA) de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro (UFRRJ). Becaria del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) y de la Fundación de Amparo a la Investigación de Río de Janeiro. Apoyo a la Investigación, Programa Científicos de Nuestro Estado.

\*\* Parte de las reflexiones presentes en este artículo se originan en la investigación en curso con apoyo de la FAPERJ, Programa Científicos de Nuestro Estado, y del CNPq. Traducido por Alcides Juvenal Ricotto.

mica), hay otras dimensiones de ese fenómeno a ser resaltadas. De acuerdo con Hannah Arendt, pobreza “más que privación, es un estado de constante carencia y aguda miseria, cuya ignominia consiste en su fuerza deshumanizante” (Arendt, 1988: 48). La pobreza, según esta autora, somete a los hombres al imperio absoluto de sus cuerpos, esto es, al imperio de la necesidad, lo cual permite a la autora llamar la atención sobre la incompatibilidad entre pobreza y libertad. Es en este contexto que ella inserta su análisis sobre la cuestión social, identificada con el surgimiento, en ocasión de la Revolución Francesa, de la multitud en el escenario de la política, provocando que la libertad se rindiese a la necesidad. Todavía según Arendt, correspondió a Marx la transformación de la cuestión social en una cuestión política, mostrando que la pobreza es un fenómeno político y no natural, una consecuencia de la violencia, más que de la escasez.

Intentando dialogar con las tesis de la autora, a partir de la observación de un conjunto de cambios recientes en el escenario brasileño, algunos bastante visibles, otros no tanto, este texto se propone reflexionar sobre uno de los aspectos de la pobreza en Brasil. Se trata de pensarla a partir de la discusión sobre el significado de la capacidad de determinados segmentos para romper con la “aguda carencia” a través de su entrada en la política como fuerza organizada, demandando derechos y buscando interlocución en el espacio público, entendido como espacio de los iguales.

Existen muchas señales en el medio rural brasileño que indican una revitalización y nuevas formas de aparecer de los “pobres”, explicitando una serie de carencias, pero también denunciando la exclusión, buscando producir una lectura de sus causas y proponiendo alternativas. Así, disputan valores, se articulan con propuestas de otros grupos, redefinen parcialmente lugares que les fueron atribuidos y, principalmente, disputan posibilidades de ser vistos y oídos, de negociar demandas y derechos, de ser reconocidos en el espacio público.

En este artículo, se busca señalar tanto la dimensión organizativa y espectacularizada de la lucha por la tierra, fundamental para imponer su reconocimiento, como su dimensión tensionadora, intentando entender esa lucha en algunos de sus meandros y en los conflictos existentes entre las propuestas de las organizaciones, el Estado y el cotidiano de los trabajadores. Se pretende así señalar las tensiones entre los efectos macro políticos de la lucha por la tierra y las dinámicas locales, ellas mismas producto de la eficacia de una determinada forma de demandar.

## LAS FORMAS DE LUCHA POR LA TIERRA EN LA HISTORIA RECIENTE BRASILEÑA

Para entender algunas de las dimensiones de la lucha por la tierra en el Brasil contemporáneo es preciso recurrir a la historicidad de los personajes de esa lucha, la diversidad de sus inserciones y experiencias sociales (Thompson, 1987), la trayectoria de sus organizaciones y las potencialidades del reconocimiento de su presencia en la esfera pública y por parte del Estado, por medio de canales específicos de interlocución, la generación de políticas públicas dirigidas a ellos y la expansión y/o constitución de instituciones que pasan a ser el espacio hacia donde se dirigen y son negociadas sus demandas. Es también crucial identificar qué nuevas concepciones se constituyen y se socializan a partir de la acción de esos grupos, sus principales mediaciones, los conflictos que revelan, en especial cuando emergen en la escena pública a través de movimientos sociales y, por lo tanto, asumen el carácter de “innovadores culturales” (Alexander, 1998)<sup>1</sup>.

En los últimos cuarenta años, el campo brasileño pasó por una profunda modernización productiva: la agroindustrialización se consolidó, se adoptaron tecnologías de punta, la población rural se redujo drásticamente con relación a la urbana, el capital financiero se dirigió también hacia las inversiones agrarias, fortaleciendo la alianza entre capital y propiedad de la tierra que viene, desde un largo tiempo, marcando la historia del país. Los agronegocios prosperaron y el país consolidó su lugar en el comercio internacional como exportador de productos agrícolas. Otros intereses se configuraron en ese proceso, en una nueva amalgama entre capitales agrarios, industriales y financieros, pero, al contrario de lo que muchas previsiones indicaban a inicios de 1980, la lucha por la tierra se intensificó precisamente en las áreas más modernizadas, asumiendo formas diversas, trayendo a escena nuevos actores y demandas y

---

<sup>1</sup> En este texto, la categoría “movimientos sociales” está siendo usada para referirse a un objeto construido por el análisis, no coincidiendo con las formas empíricas de acción (Melucci, 2001: 33). Ese camino permite, por un lado, redimensionar el dilema que parte de la literatura ha señalado cuando opone “movimiento social” y “organización”, en la medida en que todo movimiento social tiene una dimensión organizativa, aun si es fluida, si bien no todas las organizaciones corresponden a movimientos sociales. Por otro lado, permite ampliar el espectro de la lectura posible de las acciones emprendidas, en la medida en que trae cuestiones relacionadas a nuevos temas y valores anunciados por los que están involucrados en los conflictos, abriendo puertas para que se puedan percibir cambios en curso, así como la compleja relación entre ellas y las concepciones habituales y arraigadas en el cotidiano de la lucha política.

transformándose, en algunas coyunturas, en un polarizador de las fuerzas políticas.

En una breve síntesis, es posible afirmar que, durante siglos, los conflictos agrarios en Brasil fueron extremadamente atomizados y, si bien recurrentes, poco visibles. Las referencias sobre ellos son dispersas y pocos son los estudios que abordan el tema<sup>2</sup>. Noticias sueltas indican la presencia de *posseiros* resistiendo aisladamente la acción de los propietarios de tierras o de sus capataces, que intentaban expulsarlos de la tierra para consolidar el control sobre ella; o *colonos* y *moradores* cuestionando la quiebra de algunas relaciones habituales por parte de los *patrones*<sup>3</sup>. En algunas ocasiones, las reglas de aparcería y arrendamiento eran cuestionadas y la solución era la salida del trabajador de la propiedad. Todas esas situaciones muchas veces eran percibidas como injustas, generando descontento y revueltas (Moore Jr., 1987), pero generalmente no se traducían en la constitución de formas organizadas de protesta, ni tenían amplitud, ni encontraban mediaciones políticas que pudiesen ser sus portavoces en los espacios públicos. Excluidos de la visibilidad social y política, acababan por resolverse por la fuerza, por la acción de las milicias privadas de los estancieros.

Es solamente a fines de 1940 e inicios de 1950 que las diferentes formas de conflicto existentes en el medio rural brasileño, y que tenían en la disputa por la tierra uno de sus ejes centrales, comenzaron a unificarse mediante un lenguaje común, con la mediación del Partido Comunista Brasileño, consolidando las demandas por transformaciones en la estructura agraria y por derechos laborales. Como desdoblamiento de un esfuerzo más sistemático de convergencia entre los conflictos y las propuestas políticas que buscaban articular

---

2 Entre ellos, se destacan Motta (1998) y Lenharo (1986). Algunos movimientos como *Canudos* y *Contestado* recibieron mayor atención de los investigadores, la mayor parte de ellos atraídos por la dimensión religiosa de los conflictos o por la violencia de la represión que se desató sobre ellos.

3 *Posseiros* eran quienes hacían uso de un lote de tierra sin tener el título de propiedad. *Moradores* eran los trabajadores de las plantaciones de caña de azúcar. Al mismo tiempo que trabajaban en los cañaverales, tenían derecho a un pedazo de tierra donde podían producir para la subsistencia y criar pequeños animales. En las áreas de plantación de café, las relaciones de trabajo eran semejantes, pero los trabajadores eran llamados *colonos*, término también usado para designar a los inmigrantes europeos que vinieron a Brasil a fines del siglo XIX, con apoyo del Estado brasileño, y que se establecieron especialmente en el sur del país, en pequeños lotes de tierra (las *colonias*). Para mayores informaciones, ver Palmeira (1977), Stolcke (1986) y Martins (1981).

las luchas en el campo en torno a su ideario, ya en el final de los años cincuenta ganaron proyección las Ligas Agrarias del Nordeste. A pesar de las divergencias existentes entre esas dos organizaciones, en ese proceso comenzó a constituirse una identidad política –*campesino*– y la bandera “reforma agraria” se tornó la síntesis de sus luchas, no sólo movilizándolo a los trabajadores del campo, sino también pasando a ser uno de los eslabones de un conjunto de transformaciones demandadas por diversos segmentos que se movilaron en torno a la defensa de las llamadas “reformas de base”<sup>4</sup>. La propia iglesia católica buscó crear una versión propia de lo que debería ser una reforma agraria, en un esfuerzo por disputar propuestas y la dirección política de los trabajadores del campo con los sectores considerados a la izquierda del espectro político, y evitar la adhesión a las Ligas Agrarias, en el caso del Nordeste, así como a los emergentes sindicatos controlados por los comunistas, en los diferentes puntos de Brasil.

El golpe militar de 1964, y la ruptura institucional en que derivó, ahogó las demandas emergentes (de los trabajadores rurales y también de los urbanos); sin embargo, de alguna manera, garantizó la incorporación, por parte de los que asumieron el poder, de la preocupación por la modernización del campo y la expectativa de que, por medio de esta, fuesen eliminadas las fuentes de tensión social provenientes de la existencia del *latifundio*, entendido no sólo como una gran propiedad, sino como expresión de relaciones de poder, explotación y violencia (Novaes, 1997). No por casualidad, algunos meses después del golpe, el mismo Congreso Nacional que había bloqueado decenas de proyectos de reforma agraria aprobó el Estatuto de la Tierra, la primera ley orientada a reglamentar la reforma agraria en Brasil, y una enmienda constitucional que permitía no sólo el pago de las tierras expropiadas por interés social para fines de reforma agraria con títulos de la deuda pública, sino también la suspensión de la exigencia de que esa indemnización fuese previa. De esta manera se constituyó un camino legal para la viabilización de transformaciones en la estructura agraria. Llama la atención el hecho de que la prioridad para las expropiaciones se concentrara justamente en las áreas donde hubiese “tensión social”, indicando algunas de las preocupaciones centrales del nuevo gobierno.

---

4 Para un análisis de ese proceso, ver Grynszpan (1987), Medeiros (1995) y Novaes (1997), entre otros.

A pesar de esa innovación institucional, en un contexto de intensa represión y con frágiles canales que pudiesen dar expresión a las reivindicaciones de los trabajadores, la violencia, en especial aquella impulsada por los propietarios de tierras y sus milicias privadas, recayó sobre ellos, dificultando, es decir, no impidiendo totalmente, formas de resistencia al proceso de expropiación en curso<sup>5</sup>. Se consolidó la opción por la modernización tecnológica de la agricultura por medio de abundantes incentivos fiscales y crédito a los que quisiesen invertir en ella y a los que tuviesen interés en instalarse en áreas de frontera. Los mecanismos de financiamiento bancario fueron acompañados de un sistema de asistencia técnica que fue uno de los principales instrumentos de introducción de las innovaciones tecnológicas traducidas en la mecanización y quimificación de las actividades agrícolas, generando las condiciones para la ampliación de la conflictividad latente.

Como indican Palmeira y Leite (1998: 109), se dio curso entonces a un proceso de expropiación que, según los autores,

se trata menos del despojamiento de los trabajadores rurales de sus *medios de producción*, pues de estos, de alguna manera, ya habían sido o siempre estuvieron expropiados, que de su expropiación de relaciones sociales, por ellos vividas como *naturales*, que tornan viable su participación en la producción y sobre las cuales, por eso mismo, ejercen algún control que se traduce en un cierto *saber hacer*.

Esos mismos autores también insisten en que,

siendo un proceso que involucra lucha, la expropiación no tiene un resultado definido y, en determinadas circunstancias, la ruptura de las relaciones sociales tradicionales es la condición necesaria para que el trabajador dependiente se transforme en un campesino autónomo, aunque en condiciones precarias y por poco tiempo; como así también, por paradójico que pueda parecer, el acceso a la propiedad de una parcela de tierra puede ser, muchas veces, no lo previo a la expropiación, como en el caso anterior, sino la expresión de ella misma, al implicar la

---

<sup>5</sup> A lo largo de los años setenta prácticamente no hubo provincia del país en que no se registrasen conflictos de tierras y resistencia de trabajadores. Se trataba de acciones localizadas, poco organizadas, pero que llegaban de alguna manera a los canales sindicales que las traducían en demandas por expropiación de las áreas de conflicto.

liquidación de la posibilidad de acceso del nuevo propietario al monte, a la leña, al agua, a pastos de uso colectivo, etc. (Palmeira y Leite, 1998: 112).

A pesar de la represión y la censura, a lo largo de 1970, dos veces trajeron algunas de esas situaciones a la escena pública: de una forma menos visible, la Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura (CONTAG); y, de forma más evidente, sectores de la iglesia católica vinculados a la Teología de la Liberación.

La CONTAG controlaba una extensa red sindical, diseminada en diversos puntos del país, en muchos casos dominada por el poder local y poco predispuesta a enfrentamientos con viejos y nuevos dueños de tierras. A pesar de esto, por medio de esa red, llegaban a ella muchas quejas y denuncias de trabajadores o grupos de trabajadores afectados por amenazas y presiones diversas para que abandonasen la tierra. El sistemático envío de informes de esas situaciones al gobierno nacional, acompañados de pedidos de expropiaciones por interés social, en los términos de la legislación vigente, no se desplegaba, salvo en casos puntuales, en formas de acción colectiva que garantizaran la permanencia de los trabajadores en la tierra. Eran raros los casos de intervención estatal sobre los conflictos que, generalmente, terminaban por provocar el abandono de la tierra<sup>6</sup>. A pesar de esa conducción “administrativa” de los conflictos y de su poca eficacia en términos de suspender desalojos y evitar la expulsión de trabajadores del interior de las haciendas, no se debe subestimar la porosidad de esos procedimientos y la capacidad que estos tuvieron de traducir los conflictos del campo al lenguaje de la reforma agraria, construyendo en el día a día la confluencia entre el deseo de acceso a la tierra, dando vitalidad a un ideal “campesino”, y una determinada forma de política pública, estructurada mediante una legislación específica. Poco a poco, se produjo entre dirigentes sindicales y segmentos de trabajadores una identificación entre reforma agraria y Estatuto de la Tierra, entre el deseo de tener tierra y la posibilidad de vislumbrar caminos para alcanzarla, reforzando la valorización del acceso a la tierra como forma de garantizar el sustento de la familia en contraposición a su uso especulativo.

---

<sup>6</sup> Más específicamente, las políticas públicas funcionaban como inductoras del proceso de expropiación.

En lo que se refiere a la iglesia, la eficacia de su actuación residía en su capilaridad, en su poder institucional y en la enorme influencia que históricamente esa institución tiene en la sociedad brasileña. Como lo muestra Novaes (1997), el lugar jerárquico desde donde hablan los obispos les garantiza respeto y, al mismo tiempo, una relativa inmunidad, lo que permitió, en algunas diócesis donde había obispos alineados con la perspectiva de la Teología de la Liberación, un trabajo cotidiano y molecular de apoyo a la lucha, inicialmente de *posseiros* e indios, pero después de otros segmentos, como pequeños agricultores, afectados por represas, y asalariados. Paralelamente a su poder de denuncia y su posibilidad de suministrar recursos, no sólo simbólicos sino también materiales, para garantizar la infraestructura necesaria para encuentros y cursos destinados a estimular la organización de los trabajadores, la iglesia fue eficaz en la diseminación de una serie de concepciones que hacían de la tierra no una dádiva, sino un derecho. Así dio forma a la contraposición entre “tierra de trabajo” y “tierra de negocio” y también produjo una aguda crítica al modelo de acción sindical vigente, considerado “acomodado” y “conciliador”.

Por esos canales se difundió el cuestionamiento al carácter absoluto del derecho a la propiedad. Este pasó a ser visto como sujeto a determinados límites: el de la utilización productiva así como el del respeto a los derechos de los trabajadores. De esta forma, la propia definición constitucional de que la propiedad de la tierra debería cumplir una función social, y los términos de la ley que definía lo que sería esa función, pasaron a amalgamarse a las concepciones populares sobre derecho de acceso a la tierra, alimentándose mutuamente, ofreciendo un justificativo no sólo moral sino también jurídico a las resistencias que se diseminaban.

## LAS NUEVAS FORMAS DE LUCHA POR LA TIERRA Y EL ORIGEN DEL MST

Es en este contexto de intensa represión, pero también de agitación de diferentes sectores de la sociedad en la búsqueda de canales que permitiesen la ampliación de las libertades políticas duramente cercenadas por el régimen militar, que se originó el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST). Este surge como una novedad en términos de origen social de los participantes, propuestas de acción, formas de organización y, con el pasar del tiempo, propuestas políticas.



El origen de los *sin tierra*, como identidad política sedimentada por una compleja organización, se relaciona con diversos fenómenos que cristalizaron a lo largo de 1970. Un primer elemento a ser considerado es la existencia de una generalizada crisis de relaciones sociales, que se expresó, entre otras cosas, en la intensificación del proceso de pauperización y expropiación de los *pequeños productores*, en especial del sur del país, resultado de la modernización de la agricultura en la región y la consecuente elevación del precio de la tierra; en la adhesión a la mecanización y al uso de los insumos químicos generando deudas que no siempre pudieron ser saldadas; y en el incentivo al monocultivo de soja, sustituyendo a los tradicionales policultivos de las áreas *coloniales* y debilitando a los productores con menor poder de competencia en un mercado cada vez más altamente competitivo. La identificación de causas y la percepción de alternativas para esa crisis fueron condiciones esenciales para que esa situación resultara en la constitución de un amplio movimiento social que reinstaló el tema de la tierra en el orden del día. Para esto, fue crucial el molecular trabajo de la iglesia, en especial la católica, y la crítica formulada por esta institución y por las emergentes *oposiciones* sindicales<sup>7</sup> a la forma en que la lucha por la tierra y la demanda de reforma agraria fueran conducidas por el sindicalismo rural a lo largo de los años setenta<sup>8</sup>.

Las primeras acciones que preanunciaron la constitución de nuevas formas de demandar tierra se esbozaron alrededor de 1978, en un contexto de intensa represión: la ocupación de las haciendas Macali y Brillante en Rio Grande do Sul y el campamento de Encruzilhada Natalino, en la misma provincia. Fue a partir de esas ocupaciones, así como de la resistencia de poblaciones al desplazamiento forzado para la construcción de represas para la instalación de usinas hidroeléctricas, también en el sur del país<sup>9</sup>, que comenzó a emerger el MST como un movimiento social y una organización con

---

7 Sobre la importancia de las *oposiciones sindicales* rurales en Brasil, en especial en las disputas políticas de los años ochenta, ver Medeiros (1989) y Novaes (1997).

8 En algunas regiones del sur del país, donde era fuerte la presencia de descendientes de inmigrantes alemanes, también fue importante la acción de la iglesia luterana, que se alió a la católica actuando conjuntamente en la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT).

9 La construcción de la represa de Itaipú, en la frontera con Argentina, implicó el desplazamiento de millares de agricultores, que acabaron por constituir, con apoyo de la CPT, que en la región congregaba a católicos y luteranos, el MASTRO (Movimiento de los Agricultores Sin Tierra del Oeste), una de las vertientes que desembocó, posteriormente, en el MST.

fines determinados. Sus acciones marcaron la escena política, innovando, en sus primeros momentos, principalmente en términos de repertorio de acciones, mediante la utilización de eventos de gran visibilidad pública y repercusión en los medios de comunicación (campamentos y ocupaciones de haciendas por un gran número de trabajadores, marchas, ocupaciones de edificios públicos).

Esas manifestaciones, poco usuales hasta entonces como parte del repertorio de acciones de las organizaciones de trabajadores rurales<sup>10</sup>, crearon hechos políticos y atrajeron la atención de la opinión pública, poniendo en debate el tema de la tierra, tornando explícitas las oposiciones y alianzas y un cierto reconocimiento político del tema, en un momento en que muchos defendían que la modernización tecnológica de las actividades agrícolas había eliminado la cuestión agraria de la agenda política. El proceso de redemocratización de Brasil en 1980 es inseparable de esa nueva presencia.

A lo largo de la década del ochenta, el movimiento se institucionalizó, constituyó una organización sólida y se expandió por todo el país, transponiendo las fronteras de las provincias donde se originó. Si bien en sus primeros tiempos estaba fuertemente enraizado en áreas *coloniales* de las provincias del sur de Brasil, y tenía como principal terreno para crecimiento pequeños productores expropiados, arrendatarios, etc., no era cuestionada la procedencia social de las personas que se sumaban, pudiendo ser trabajadores del campo o de la ciudad, estudiantes dispuestos a dar apoyo, intelectuales, etc. Se implantaron, inclusive en el norte y nordeste, tradicionales espacios de luchas de resistencia de *posseiros*, *moradores*, *foreiros*, y de luchas salariales de los cortadores de caña (*canavieiros*). Más que una cuestión geográfica, esa expansión significó una inversión en el reclutamiento de otros tipos de trabajadores, con experiencias diversas, que introdujeron nuevos matices a la demanda por la tierra. Así, si el MST es el centro de constitución de una nueva identidad política *-sin tierra-* (Navarro, 2002; Fernandes, 2000; Caldart, 2000), es preciso tener en cuenta que poco a poco esa identidad pasó a ser forjada a partir de una enorme multiplicidad de trayectorias y experiencias. En el caso de los trabajadores que reclamaban tierra para

---

10 En el período que antecedió al golpe militar, era común la llegada de trabajadores del campo a las ciudades para traer sus demandas. Sin embargo, campamentos y ocupaciones, en el sentido que ellos adquirieron en la década del ochenta, no eran usuales. Lo más habitual era el regreso de los trabajadores hacia las tierras de donde habían sido expulsados.

vivir, las trayectorias y experiencias, si bien puestas parcialmente en suspenso en los momentos de los campamentos y las ocupaciones, retornan cuando es retomada la cotidianeidad del trabajo en el asentamiento, momento en que los proyectos de vida son reorganizados y se imponen necesidades relacionadas a la reproducción de la familia, ahora sobre nuevas bases.

Otra novedad traída por el MST fue la dimensión organizativa, regida por principios distintos de los que tradicionalmente distinguieron a las organizaciones sindicales rurales: realizaban el reclutamiento de familias enteras (y no sólo de individuos) para sus acciones y no exigían afiliación o asociación formal con pago de contribuciones, etc., sino sólo participación en las diferentes actividades organizadas por el movimiento, como reuniones, cursos, campamentos, ocupaciones, marchas, manifestaciones, etc. A diferencia de la tradición sindical, que mantuvo a lo largo de los años una estructura presidencialista, el MST introdujo mecanismos de dirección bajo la responsabilidad de coordinaciones colegiadas, implicando una estructura menos formalizada y, al mismo tiempo, más ágil. Una rígida disciplina interna, un intenso trabajo de formación de cuadros, y criterios de reclutamiento y ascenso basados en la fidelidad a las directrices de la organización pasaron a garantizar, a su vez, una adhesión a sus principios fundadores, haciendo que algunos investigadores la consideren una entidad centralizada y autoritaria (Navarro, 2002).

A lo largo de su historia, el MST presentó algunos momentos de reflujos en función de contextos nacionales específicos o de coyunturas locales, pero, asimismo, fue progresivamente imponiéndose socialmente como portavoz de la demanda por reforma agraria en Brasil, definiéndola como un derecho, vinculándola, por un lado, a una interpretación de la legislación existente, y por otro, a la permanente acción movilizadora, buscando abrir espacios de negociación con los poderes públicos, inclusive en lo que se refiere a la disputa por recursos estatales, en líneas específicas de apoyo a la creación de agroindustrias, infraestructura en los asentamientos, educación, etc. Apuntaba, así, hacia un aprendizaje de procedimientos de negociación, de utilización de los espacios públicos, de diálogos multipartidarios, en una actuación que combinaba la negociación con la movilización y presión, asumiendo posturas próximas a las de organizaciones de intereses, tales como las analizadas por Offe (1989) cuando discute un conjunto de dilemas propios de las organizaciones de representación vinculadas al mundo del trabajo.

A partir de finales de los años ochenta y en la década del noventa, la acción del MST también se orientó hacia un trabajo cotidiano y molecular de actuación sobre los asentamientos, ya sea buscando intervenir en la esfera productiva (a través de la creación de cooperativas y pequeñas agroindustrias, por ejemplo), ya sea en la política, formando líderes y generando condiciones para la “liberación” de militantes para expandir la acción de la organización en otras regiones, e iniciando un trabajo de divulgación del movimiento en los medios de comunicación con el fin de legitimarlo frente a la opinión pública.

Teniendo control sobre un número importante de asentamientos realizados ya sea por el gobierno nacional, en el contexto de la Nueva República, ya sea por los gobiernos provinciales (en un momento en que era fuerte la presión sobre la tierra y la creación de asentamientos rendía dividendos políticos), al lema “ocupar y resistir”, que marcó los momentos iniciales de la formación del MST, se le agregó, al final de la década del ochenta, el término “producir”. En ese momento pasaron a ser estimuladas las formas de producción y comercialización a través de cooperativas administradas por los propios *asentados*; se realizó un esfuerzo para la introducción de la colectivización en la producción; se crearon marcas para identificar, en el proceso de comercialización, los productos de los asentamientos y, de esta forma, estimular un mercado solidario; y se establecieron rígidas reglas de conducta en el interior de esas unidades que, desobedecidas, podían resultar en puniciones severas, al límite de la amenaza con la pérdida de la tierra.

Además de ese aspecto de su intervención, el MST también invirtió en la formación de dirigentes. Los que se destacan en los campamentos y asentamientos, tanto por sus cualidades de líderes como por la fidelidad a las tesis y reglas del MST, son llamados para componer las coordinaciones regionales y/o estimulados a dedicarse a la organización de los trabajadores en otras regiones. Se inició, así, una migración singular que funciona como un difusor de las prácticas y concepciones del MST: es bastante común encontrar líderes provenientes de las provincias del sur en diferentes regiones del país, coordinando las acciones locales de los trabajadores<sup>11</sup>. En ese proceso

---

11 El estudio de las tensiones generadas en ese proceso de “exportación de líderes” paralelamente a sus virtualidades en la difusión de determinadas utopías es un fértil campo de investigación, todavía muy poco transitado.

adquieren relevancia los cursos de formación política, involucrando tanto a líderes *de base*, cuanto a simpatizantes del movimiento.

Otro aspecto que ha singularizado al MST es su preocupación por la educación formal (escolarización básica, inversiones en la erradicación del analfabetismo entre los adultos) y tecnológica. Especial cuidado pasó a merecer la educación de los niños y jóvenes, así como su movilización para actos públicos, buscando tanto iniciar precozmente la formación de líderes, como exponer a la sociedad su preocupación por el destino de las nuevas generaciones.

A lo largo de su historia, el MST también buscó llevar la cuestión de la tierra hacia un público más amplio, buscando movilizar apoyos y fortalecer sus demandas. El lema del III Congreso Nacional de esa entidad, realizado al inicio de los años noventa, “Reforma agraria: esa lucha es de todos”, señalaba un esfuerzo en el sentido de mostrar los beneficios para la sociedad de una política de reforma agraria, buscando ampliar su campo de legitimación. Es en ese contexto que el MST realizó grandes manifestaciones públicas, como fue la Marcha Nacional por Reforma Agraria, Empleo y Justicia, en 1997. Las adhesiones al movimiento (como es el caso de estudiantes universitarios, para los cuales este ha ofrecido cursos de formación a través de encuentros específicos) amplían la propia identificación de *sin tierra* más allá de trabajadores que buscan un pedazo de tierra para vivir y producir, abarcando todo un conjunto de personas, de diferentes estratos sociales, pero que se presentan como disponibles para dar algún tipo de apoyo a los diferentes frentes de actividad.

Ese conjunto de concepciones y prácticas permitió que el MST se tornase en el principal portavoz de la lucha por la tierra en Brasil. En ese proceso, dio nuevos significados al tema de la reforma agraria, relacionándola con el derecho a la alimentación, la generación de empleos, la reducción de la violencia urbana, la demanda por un “nuevo modelo de desarrollo” y por una nueva matriz tecnológica<sup>12</sup>. Progresivamente también produjo relaciones entre la cuestión de la tierra y otros temas más amplios, como la crítica a la siembra de pro-

---

12 En el inicio de los años ochenta, el MST apostaba a un modelo colectivista para los asentamientos, basándose en una producción tecnificada. Los años noventa fueron profundamente marcados por los debates que ocurrieron en diversos países, entre ellos Brasil, sobre la necesidad de una producción orientada hacia un modelo menos predatorio del medio ambiente. Hoy el MST adhiere claramente al modelo llamado por algunos agroecológico, que tiene como eje orientador formas de producción basadas en la agricultura familiar y tecnologías no agresivas para el medio ambiente.

ductos transgénicos, la afirmación del principio de la soberanía alimentaria, la participación de Brasil en acuerdos internacionales como el ALCA, la reforma urbana, etc. Con esto, retiró el debate sobre la reforma agraria de la esfera local y sectorial y pasó a relacionarla con cuestiones políticas y económicas más generales, pero que eran condición para su éxito y reclutaban adeptos más allá de aquellos sensibilizados por la llamada “cuestión agraria”. De ese tipo de concepción resultó su articulación con movimientos de carácter internacional, que le dieron proyección en todo el mundo<sup>13</sup>. Al mismo tiempo en que hacía esto, se enfrentaba con la dificultad de actuar en esas diferentes esferas, uniendo grandes cuestiones nacionales e internacionales con los dilemas cotidianos de *asentados* y *acampados*.

La ampliación geográfica y política de la acción del MST y la visibilidad que ganó a lo largo de las últimas décadas intensificó la competencia política con el sindicalismo de trabajadores rurales, tradicional portavoz en el plano nacional de la demanda por reforma agraria. Reconociendo que gran parte de lo que se había conseguido en términos de asentamientos en la década de 1980 había sido motivado por las ocupaciones de tierra, diversos sindicatos y federaciones de trabajadores se dispusieron también a incentivar ese tipo de acción, y no sólo a disputar recursos público-estatales para los asentamientos, sino además a intentar influenciar el diseño de la política de reforma agraria. Ganando espacios en la CONTAG, el sindicalismo *cutista*, en torno del cual se articularon las *oposiciones sindicales* de finales de los años setenta e inicios de los ochenta, pasó a centrarse más intensamente en las ocupaciones en diversas áreas, legitimando esa práctica y disputando también el derecho de hablar por los *sin tierra*<sup>14</sup>.

La multiplicación de los campamentos y ocupaciones, y su legitimación como forma de acción de los trabajadores en busca de tierra para vivir, representó un reconocimiento de la eficacia de esa forma

---

13 El caso más notorio es la participación del MST en la Vía Campesina, organización internacional que se constituyó a inicios de los años noventa y que ganó proyección por medio de los foros sociales mundiales. A su vez, la organización mantiene vínculos con diversas entidades que le garantizan apoyo financiero y respaldo político.

14 La expresión *sindicalismo cutista* identifica a un conjunto diverso de grupos y experiencias unificados, desde el inicio de los años ochenta, a través de la Central Única de los Trabajadores, inicialmente bajo la forma de una Secretaría y desde 1988 a través del Departamento Nacional de los Trabajadores Rurales y de Departamentos Provinciales de Trabajadores Rurales. El punto que unía las diferentes vertientes de ese sindicalismo era la crítica a las orientaciones políticas de la CONTAG.

de actuar, y un cierto consenso de que las ocupaciones eran necesarias para que las expropiaciones ocurriesen. Mezclando elementos de la cultura sindical consolidada con el nuevo momento de disputa por la representación de los que demandaban tierra, la entrega a las autoridades nacionales de listas de propiedades consideradas improductivas ha sido, desde entonces, un punto constante en las agendas de los “Gritos de la Tierra”, ciclo de movilizaciones anuales del movimiento sindical, con manifestaciones públicas en diversas provincias del país, siempre culminando con un gran acto en Brasilia. Poco a poco, las ocupaciones fueron ganando mayor peso en las acciones sindicales y, en diversas ocasiones, fue definido un “día nacional de ocupación de tierras” como parte del calendario de movilizaciones del “Grito de la Tierra”. Desde entonces, en algunas regiones, como es el caso de la Zona de la *Mata Pernambucana*, es intensa la disputa entre esas dos entidades<sup>15</sup>.

#### LOS ASENTAMIENTOS COMO ESPACIOS DE TENSION Y CONFLICTO

Como se ha señalado a lo largo de estas páginas, el público efectivamente movilizado para la lucha por la tierra, ya sea por el MST, el sindicalismo o las organizaciones de carácter más localizado que proliferaron en la década del noventa, es bastante diversificado y portador de experiencias, proyectos de vida y estrategias familiares también bastante distintos, como la bibliografía sobre el tema ha mostrado. Son trabajadores que fueron en algún momento de sus vidas propietarios de tierra, pero la acabaron perdiendo; asalariados rurales ya expropiados, viviendo de trabajos eventuales y habitando las periferias de pequeñas y medianas ciudades del interior del país; aparceros y arrendatarios en busca de mayor seguridad y de un patrimonio; trabajadores apartados de las actividades agrícolas desde hace tiempo y que se disponen a volver a ellas llevados por la falta de perspectivas de empleo permanente en las ciudades y por el miedo a las condiciones de violencia propias de las periferias urbanas. Esas personas van a los campamentos o buscan un lugar en los asentamientos no sólo para volver a ser agricultores, sino también

---

15 Si bien el sindicalismo rural, en determinadas regiones, adhirió a las ocupaciones, no incorporó otros matices menos visibles, aunque cruciales, de la estrategia de consolidación del MST. Uno de los más significativos es la inversión en la producción en los asentamientos, para garantizar no sólo la supervivencia económica de los *asentados*, sino también su legitimación social y política.

para buscar seguridad, un lugar para vivir, un ingreso complementario a otras actividades que ejercen, etc. La literatura también ha señalado que la opción de acampar o de ocupar tierras no se realiza de forma aislada, movilizandoo individuos atomizados, ni es determinada por algo que se pueda llamar “conciencia política”. En esa decisión tienen importancia las redes de amistad, parentesco, religión, fidelidades políticas anteriores, etc., permitiendo que se supere una lectura simplista de las relaciones entre las personas, pretendidamente llevadas apenas por la racionalidad de los intereses y/o de la militancia.

Percibir ese encuentro de situaciones diferenciadas, la complejidad de las redes en que los *asentados* están inmersos, los proyectos distintos que conviven en un asentamiento, la existencia de grupos con lazos anteriores entre sí, es fundamental para que se preste atención a la densidad del proceso de construcción social que ahí tiene lugar y a los conflictos que emergen. La bibliografía pertinente ha mostrado que, en ese contexto, la propia hegemonía de las organizaciones presentes en el momento de los campamentos y ocupaciones es puesta a prueba, ya que no siempre las propuestas de los mediadores coinciden con los deseos que eclosionan en el interior de esas unidades. Lo mismo se puede decir de las directrices de la burocracia estatal, que busca crear un determinado modelo de productor pero no genera las condiciones adecuadas para su viabilización, ni percibe la complejidad de las relaciones involucradas en los procesos en curso en el plano micro social. En efecto, una mirada sobre lo cotidiano de los asentamientos muestra diversos órdenes de constreñimientos, dificultando que la utopía de la “nueva sociedad” propuesta por las organizaciones de representación sea alimentada de forma continua, teniendo que pasar por los problemas provocados por los conflictos derivados de la superposición de diferentes jerarquías de poder. No casualmente, la literatura sobre asentamientos es pródiga en el análisis de divergencias internas, gran parte de ellas fundadas en la resistencia de muchas familias a aceptar las nuevas reglas (tanto las de los organismos del Estado como las de las organizaciones de representación) que, muchas veces, se confrontan con las experiencias acumuladas anteriormente (Navarro, 2002; Brenneisen, 2001; Zimmermann, 1994).

Sin embargo, pese a las disputas entre propuestas distintas, el recurrente desencuentro entre las propuestas de las organizaciones y los deseos de los trabajadores involucrados en lo cotidiano, momento



de lucha por mantener la tierra, fueron múltiples los efectos de los asentamientos no sólo en el plano nacional, sino también, y tal vez principalmente, en el plano local. Si sacamos el lente de análisis del plano micro social y lo ajustamos para una mirada más general, verificamos que, tanto por su crecimiento numérico como por su visibilidad política, asentamientos y *asentados* se volvieron centros de una disputa en torno a la pertinencia de la reforma agraria, naturaleza de su público, perfil de las políticas públicas que deberían ser orientadas hacia esos núcleos, etc., además de alimentar polémicas sobre la importancia de lo que se viene discutiendo en el debate académico y político, como es el “desarrollo local y sustentable”. Las propias investigaciones no son inmunes a ese debate, siendo apropiadas por diferentes públicos y leídas bajo diferentes ópticas.

Uno de los aspectos cruciales en esas disputas es el número de asentamientos creados y su significado: los datos oficiales, presentados a continuación, muestran que en los últimos años hubo un visible crecimiento del número de familias asentadas, lo que se relaciona directamente con los períodos de mayor movilización, marcados por el crecimiento de la cantidad de campamentos, ocupaciones y actos públicos.

CUADRO 1  
FAMILIAS ASENTADAS POR PERÍODOS DE GOBIERNO

Período	Familias asentadas
1964-1984 (régimen militar)	77.465
1985-1989 (gobierno de José Sarney)	83.687
1990-1992 (gobierno de Collor de Mello)	42.516
1993-1994 (gobierno de Itamar Franco)	14.365
1995-2002 (gobierno de Fernando Henrique Cardoso)*	579.733**
2003 (gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva)	36.301

Fuente: INCRA/MDA (2004).

\* Datos hasta septiembre de 2002.

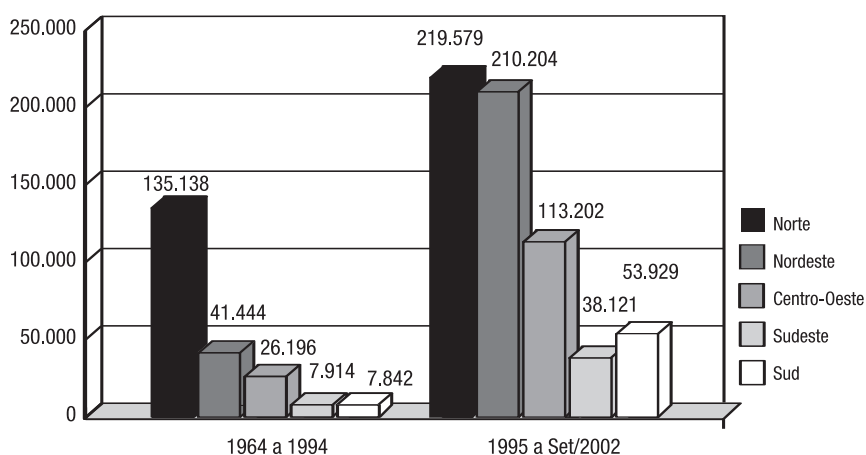
\*\* Excluye familias que tuvieron acceso a la tierra por medio del “Banco de la Tierra” y Crédito Agrario, un total de 55.302.

Esos datos muchas veces fueron cuestionados por el MST, en especial los que se refieren al período del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, ya que parte de lo que aparece contabilizado como “asentamiento” se refiere a inmuebles donde efectivamente todavía no fueron ubicadas familias, o a regularización de áreas de conflicto, tornando

viable la permanencia en la tierra de familias que estaban ahí desde hace mucho tiempo, en situación conflictiva, como *posseiros* o arrendatarios. Si ese procedimiento está acusado de “inflar” los datos gubernamentales sobre el número de asentamientos realizados, no se puede desconocer que el paso hacia la situación de *asentado* tiende a hacer desaparecer el conflicto y abre espacio para que los trabajadores pasen a tener derecho a recibir créditos, etc., produciéndose, consecuentemente, una nueva situación social y jurídica.

Los asentamientos fueron realizados en diversos puntos del país y distribuidos de forma diferenciada según las regiones. Como se puede observar en el gráfico que sigue, hay una acentuada concentración de asentamientos en la región norte, indicando la tendencia, que se mantiene a lo largo del tiempo, a realizar asentamientos en áreas de frontera, dentro del mismo espíritu que guió los proyectos de colonización de los años setenta. En la década de 1990, creció el número de familias asentadas en la región nordeste, fruto de la conjugación de dos factores: la crisis de los cultivos de exportación típicos de la región (caña de azúcar y cacao) y la entrada del MST, aprovechándose del potencial generado por la crisis para organizar familias para la ocupación de tierras. Como se puede observar, en la última mitad de los noventa hubo una sustancial multiplicación de los asentamientos en todas las regiones del país, como vimos, resultado de la fuerte presión ejercida por las ocupaciones y campamentos. Esa tendencia se mantuvo en 2003.

GRÁFICO 1  
FAMILIAS ASENTADAS: DISTRIBUCIÓN POR REGIÓN



Fuente: INCRA (2004).

La distribución de los asentamientos es bastante irregular. Si bien hay áreas donde están bastante dispersos, hay otras de mayor concentración (sur de Pará, *Sertão* de Ceará, Zona Cañera Nordestina, entorno del Distrito Federal, sur y extremo sur de Bahía, Región de Pontal de Paranapanema paulista, oeste catarinense, norte de Rio Grande do Sul, etc.). En una reciente investigación sobre algunas de esas regiones, seleccionadas exactamente por presentar esas características de concentración, Heredia et al. llaman la atención sobre la importancia de ese fenómeno para la comprensión de la propia dinámica reciente de la lucha por la tierra en Brasil:

Las medidas que dieron como resultado la creación de los asentamientos del período democrático, sin estar orientadas a la realización de una reforma agraria “masiva”, como exigían los movimientos de trabajadores, sino adoptadas bajo presión de estos, fueron potenciadas por una cierta simultaneidad (“paquetes” de expropiaciones) y por su concentración en las regiones en que los movimientos actuaban, aun no abarcando necesariamente áreas contiguas. La percepción del éxito del camino adoptado estimuló a trabajadores de las cercanías a seguir en la misma línea, siendo realizadas nuevas expropiaciones, concentrándose los asentamientos en determinadas áreas y llevando a los movimientos a intentar repetir la experiencia en otras tantas. Así fueron surgiendo “áreas reformadas” *a posteriori* (Heredia et al., 2002: 77).

A pesar de esa peculiaridad, la creación de asentamientos no generó cambios en el cuadro de concentración de la propiedad agraria en el plano nacional, provincial, o en las regiones en que estos se insertan. Cuanto mucho, produjo alteraciones en municipios donde su concentración es mayor, como es el caso de algunas unidades administrativas del Pontal de Paranapanema, en San Pablo (Bergamasco et al., 2004). Y ese es otro tema que alimenta el debate político, ya que ni los asentamientos están sujetos a un planeamiento previo, siguiendo el ritmo de las presiones, ni consiguieron hasta el momento producir alteraciones agrarias de importancia. ¿Se trata de un proceso de reforma agraria en curso o de asentamientos creados para resolver situaciones puntuales (si bien numerosas) de conflictos agrarios?

Si no es posible clasificar la política de asentamientos rurales implantada en el país como un profundo proceso de reforma de la estructura agraria, no hay cómo negar que ellos vienen produciendo efectos diversos, tanto en el plano general como en el local.

## DIMENSIONES LOCALES DE LOS ASENTAMIENTOS RURALES

La capacidad de producir para los mercados ha sido un importante argumento político respecto de la eficacia de la reforma agraria y la validez, en una situación de escasez de recursos, de invertir en tal tipo de política pública. Así, señalar la dificultad de los asentamientos para integrarse a la lógica mercantil ha sido uno de los argumentos predilectos de los que defienden la tesis de que estos representan un desperdicio de recursos.

A pesar de la precariedad con que se reproducen la gran mayoría de los asentamientos, marcados por la falta de infraestructura (camino en condiciones inadecuadas para sacar la producción, dificultades de transportes, ausencia de energía eléctrica y de saneamiento básico, algunas veces dificultades de acceso a agua potable), poco acceso a la educación formal, precariedad en la asistencia técnica y en el apoyo a la producción, etc. (Bruno y Medeiros, 2001; Heredia et al., 2002; Medeiros y Leite, 2002), varias investigaciones también han señalado a esas unidades como espacios de producción, sociabilidad e intervención política (Heredia et al., 2002; Medeiros y Leite, 2002; Medeiros, Sousa y Alentejano, 2002; Martins, 2003), mostrando que la presencia de los asentamientos tiende a desencadenar procesos diversos de reorganización local. Las consideraciones que siguen se fundamentan en los resultados de esos trabajos.

Desde el punto de vista productivo, hay fuertes indicadores de que muchos asentamientos activan la vida económica en regiones antes estancadas, diversificando la producción, introduciendo nuevos cultivos, en especial cuando se trata de áreas tradicionales de monocultivos o de ganadería extensiva. Se genera allí una producción que, normalmente, no es contabilizada en las estadísticas, ya que es pequeña y no siempre pasa por mecanismos formales de comercialización, pero no por eso es menos importante cuando se presta atención a sus efectos en la activación y diversificación del comercio agrícola local, en el enriquecimiento de la dieta alimenticia, en la recomposición de suelos desgastados por el monocultivo o la ganadería.

Entre los productos cultivados, hay evidencias de que algunos son recurrentes en casi todos los asentamientos, como mandioca, poroto negro y maíz. Es también bastante común la cría de gallinas y de ganado bovino, este último para la producción de leche. Son productos que tienen múltiples funciones: alimentación de la familia, venta en los mercados locales y, en el caso de los productos agrícolas, alimentación de animales domésticos. La presencia de esas activida-

des agrícolas y ganaderas indica otro elemento constitutivo de los asentamientos: la garantía, en su interior, de la producción de por lo menos parte de lo que es necesario para la subsistencia, permitiendo una sensible mejoría en las condiciones de alimentación de las familias asentadas. Es más, ese es uno de los aspectos que los *asentados* siempre resaltan cuando son instados a comparar sus condiciones de vida antes y después del asentamiento. En muchos casos, a esos productos se agrega una producción de carácter más estrictamente comercial (algodón, caña de azúcar, ananá, soja, etcétera).

Pese al uso predominante de los canales tradicionales de comercialización, con la presencia frecuente de los *intermediarios*, que retienen la mayor parte de las ganancias, son diversas las experiencias de cooperativas de producción y comercialización que, en algunos casos, muestran mecanismos eficaces de garantía de mejores resultados económicos para los productores y de ejercicio de autogestión<sup>16</sup>.

La condición de *asentado* posibilitó a esa población, en la mayor parte de los casos por primera vez en la vida, el acceso a crédito para producción, por más que esa integración al mercado financiero esté marcada por un conjunto significativo de dificultades (trabas burocráticas, demora en el otorgamiento de los recursos, endeudamiento). El volumen de crédito movilizado en función de los asentamientos repercute en el comercio local, en especial en las pequeñas ciudades, dinamizándolo con el aumento de la demanda de instrumentos agrícolas, insumos, semillas, material de construcción, etcétera.

La otra dimensión de este proceso es que, llegados a los asentamientos, o garantizada la posesión de la tierra en áreas donde ya vivían pero bajo fuerte presión de los propietarios, los *asentados*, en general portadores de un pasado de pauperización y carencias, se tornaron bastante dependientes de los recursos públicos<sup>17</sup>. Ese hecho tiene consecuencias múltiples. Por un lado, su capacidad de presionar/negociar se torna fundamental para que esos recursos puedan ser destinados a los grupos y lleguen en el momento adecuado para viabilizar la siembra, construcción de infraestructura y otras actividades. Esto hace que

---

16 Esas cooperativas, como ya se ha señalado, han sido objeto de conflictos internos. Observando en especial las propuestas organizativas del MST a lo largo de los últimos quince años, se verifica una progresiva flexibilización del modelo original, bastante cuestionado por los asentados.

17 En el caso de períodos, a veces largos, de campamento, las familias muchas veces invierten lo poco que tienen en su supervivencia. Cuando tienen acceso a la tierra, ya no disponen de recursos para nuevas inversiones. Por más que no enfrenten los largos perí-

ese contingente se vuelva dependiente de las organizaciones involucradas con el asentamiento, dificultando rupturas radicales con ellas, a pesar de contextos de conflictos y divergencias. De esta forma, para las organizaciones involucradas en la lucha por la tierra (MST, sindicatos, etc.), invertir en las negociaciones y/o presiones políticas para viabilizar los *asentados* es también una condición para la continuidad de la propia lucha por la reforma agraria, tanto en el plano inmediato como en el de su justificación frente a la sociedad, teniendo en cuenta los costos financieros e inversiones políticas que ella representa. Por otro lado, los asentamientos se convierten en un espacio propicio para la reproducción de los tradicionales lazos clientelares con los políticos locales que entran en la disputa por traer “beneficios” a esas unidades.

Las investigaciones disponibles (Heredia et al., 2002; Medeiros y Leite, 2002; García Jr. et al., 2003) indican que los asentamientos se han convertido en una alternativa para un conjunto de personas que eligen el acceso a la tierra como posibilidad de vida y que tendrían escasas oportunidades de inserción en el mercado de trabajo formal: se trata de familias con escolaridad bastante baja o nula, descapitalizadas desde el punto de vista económico y cuya inserción en el mercado de trabajo, urbano o rural, encontraba serias dificultades.

Esa situación de precariedad implicó inclusive la ruptura de lazos familiares, ocasionando migración hacia otros municipios o regiones en busca de mejores oportunidades. Los asentamientos parecen estar actuando, en algunos casos, como mecanismos de recomposición de esas familias, contribuyendo a la reconstitución de lazos antes desechos o amenazados por la necesidad de migrar de hijos, padres, hermanos, en búsqueda de alternativas de supervivencia, y también actuando como una forma temporaria de amparo para familiares en situación precaria (Heredia et al., 2002). El movimiento generado por los asentamientos también ha dinamizado áreas antes en crisis, aumentando el flujo poblacional, generando la creación de distritos e inclusive de nuevos municipios (Medeiros y Leite, 2002).

Los asentamientos crean también oportunidades de trabajo agrícola y no agrícola. La implementación de los proyectos, de forma general, permitió, para una población que anteriormente vivía una inestable y precaria inserción en el mundo del trabajo, la centralización de

---

odos de campamento, las familias de *posseiros*, aparceros o arrendatarios también viven situaciones de privación intensa, motivadas por la propia disputa por la tierra, que se traducen en la destrucción de cultivos, dificultades de siembra, etcétera.

sus estrategias de reproducción familiar en el propio lote, en la mayoría de los casos recurriendo a otras fuentes de ingresos complementarias y trabajo fuera del mismo (pequeño comercio, construcción civil, trabajos domésticos, etc.)<sup>18</sup>. De esta forma, el ingreso de las familias es producto de una compleja combinación de diferentes contribuciones, siendo la proveniente de las actividades del lote la más importante la mayoría de las veces. Las situaciones estudiadas también ofrecen pistas para una reflexión más profunda sobre el significado de los asentamientos rurales, en especial en las áreas más urbanizadas, con disponibilidad de caminos y facilidad de transporte: más que recrear un modo campesino de vida, los asentamientos están caminando hacia formas de fusión entre actividades urbanas y rurales, agrícolas y no agrícolas, revelando estrategias de inserción en el mercado de productos y trabajo que se diferencian de una serie de idealizaciones corrientes sobre lo que significan los asentamientos rurales, y trayendo dificultades relacionadas tanto a muchas de las propuestas de sus organizaciones de representación como a la formulación de políticas públicas.

La mayor estabilidad y las posibilidades de reordenamiento de las estrategias de reproducción familiar, en general, resultaron en una mejora de las condiciones de vida de los *asentados*, aumentando su capacidad de consumo, no sólo de productos alimenticios, sino también de bienes en general, como ropa, calzado, muebles, electrodomésticos, etc. Con esto, acaban impulsando el comercio local, tendencia que se acentúa en los casos de elevada concentración de asentamientos. En general, las investigaciones indican una percepción, por parte de los *asentados*, de una mejora de sus condiciones de vida, pese a la precariedad del medio en que se insertan (Medeiros y Leite, 2002; Heredia et al., 2002).

En muchos lugares, los *asentados* consiguieron obtener el reconocimiento social y político ante los demás grupos sociales, superando una tensión que aparecía inicialmente, muchas veces marcada por la visión de que eran *forasteros* o *agitadores* (especialmente en las áreas donde los asentamientos fueron el resultado de campamentos y ocupaciones de tierra). También son comunes los testimonios sobre el

---

18 La investigación "Asentamientos rurales en perspectiva comparada: análisis de dimensiones económicas, sociales, políticas y ambientales", basada en el seguimiento de presupuestos familiares de cuatro asentamientos ubicados en la provincia de Río de Janeiro, presenta importantes contribuciones al respecto. Para mayores informaciones, ver García Jr. et al. (2003) y Leite (2004). Ver también Medeiros y Leite (2002). En ella llama la atención la importancia de los ingresos de la seguridad social (jubilaciones) en la composición del ingreso de los asentados.

sentido de lo que es ser *asentado*, principalmente en las áreas donde predominaron los monocultivos y las relaciones de poder que los caracterizan, acentuando la ruptura con la opresión que marcó el pasado reciente y que está fuertemente presente en su memoria. No pagar renta de la tierra, sentirse *libertado*, dueño de sus pasos y capacitado para controlar su vida, dejar de ser *esclavo*, fueron elementos recurrentes en los testimonios de los *asentados* de esas regiones cuando contrastaban el pasado con el presente.

Más allá de la mejoría en las condiciones de vida de los *asentados*, de una cierta dinamización económica local a través de la diversificación de la oferta de productos y del reconocimiento social y político de los *asentados*, las investigaciones citadas mostraron también que ellos pasaron, en alguna medida, a contar en el juego político local. De alguna manera, la experiencia de la lucha por la tierra y la organización que ella supone promovieron el encuentro entre trabajadores, a veces atomizados, y la lucha por derechos; produjeron líderes e impusieron nuevas iniciativas políticas. La constitución de un asentamiento (en diversos casos, de más de un asentamiento en el ámbito de un mismo municipio o región) tiende a introducir nuevos elementos y agentes sociales que ocasionan alteraciones en las relaciones de poder. Tratándose de áreas de conflicto agrario, ya sea involucrando resistencia u ocupación de tierras, el simple hecho de ocurrir una expropiación y su consecuente asentamiento significa el reconocimiento del conflicto por parte del Estado, que se concretiza en su intervención mediante expropiación. Con esto, ocurren cambios en las relaciones locales, visto que ella involucra grados diferenciados de negociación con el propietario que puede ser miembro o no de la elite local, pero que, de cualquier forma, resulta en una cuña que se inserta en las relaciones hasta entonces prevalecientes. Diversas agencias públicas, estatales o no, dirigidas a la implantación y viabilización del/ de los asentamiento/s, pasan a actuar en la región. La entrada de nuevos agentes y la reubicación de trabajadores, muchas veces de otros municipios, por si solas crean una disputa en torno de quién debe ser *asentado*, qué prioridades establecer, etc. Son diversas las menciones a situaciones en que, en el caso de una expropiación, los intendentes reivindican un lugar para los trabajadores sin tierra de su municipio. Con esa intervención, los lazos tradicionales de patronazgo muchas veces pueden ser cuestionados o reestructurados sobre nuevas bases, tornándose el asentamiento un espacio importante en el sentido de cuestionar su resistencia, promover su ruptura, crear nuevos lazos o, en algunas circunstancias, fortalecerlos.



En la bibliografía se relatan numerosos casos de *asentados* que disputaron cargos de concejales y hasta intendencias, que entraron en las disputas sindicales, que comenzaron a participar de consejos de diferentes tipos, como cooperativas locales, asociaciones, además de la condición, tratada anteriormente, de proyectarse como líderes del MST más allá del ámbito local. Actuar en estos espacios significa tener poder de hablar por y para los *asentados* y, consecuentemente, buscar ser oído/legitimado por ellos y por la sociedad. Es decir, son formadores de opinión que, de una u otra forma, tuvieron y tienen importancia fundamental en la constitución de los intereses de ese segmento social y en su reconocimiento social. Son cargos que representan también la posibilidad de disputar con estas mismas elites en torno de lo que quiere decir “estar del lado de los *asentados*” o, forzándolas a justificar sus posiciones contrarias, de traer el asentamiento hacia el centro del debate político local. Esto es particularmente visible en las áreas donde es fuerte la presencia del MST, por la capacidad que esta organización tiene de formar líderes y capacitarlos para el debate político y económico. Más específicamente, se puede decir que esta entidad es, ella misma, efecto de la constitución de los asentamientos.

Los asentamientos también alteran, en mayor o menor medida, las relaciones de poder local, especialmente en los municipios más pequeños, donde los *asentados* alcanzan mayor importancia relativa y donde la crisis económica ha mostrado facetas extremadamente perversas. En esas situaciones, el surgimiento de nuevos actores y la disputa política que se produce en torno a la representatividad poblacional (y electoral) de los *asentados* hacen que su presencia promueva reestructuraciones de relaciones que precisan ser mejor conocidas y discutidas. Estas reestructuraciones alcanzan inclusive áreas de agricultura familiar, que incorporan rápidamente algunas de las experiencias reivindicativas y organizativas de los asentamientos, tales como asociaciones y cooperativas.

En síntesis, la precariedad con relación a la infraestructura, aliada a las dificultades de establecimiento en la tierra y a aquellas más generales de reproducción de la agricultura familiar, y las disputas internas en torno a las directrices de las organizaciones de representación y mediaciones que ellas constituyen, hacen que la creación del asentamiento, en lugar de ser un punto final de un largo proceso de luchas, sea un punto de partida para nuevas demandas en pos de su viabilización económica y social. La nueva circunstancia obliga a los *asentados* a vivenciar experiencias que, en su situación de vida anterior, difi-

cilmente ocurrirían: organizarse, relacionarse con los poderes públicos, demandar, presionar, negociar; en fin, un amplio espectro de actividades que los colocan frente al ejercicio de la participación política.

Los elementos brevemente expuestos anteriormente indican que, pese a sus limitaciones, los asentamientos señalan una alteración sensible en diversos planos de la vida de las familias que se involucraron de alguna manera en luchas por la tierra. No por casualidad, a pesar de los riesgos que los rodean, los campamentos y las ocupaciones no cesan.

## ASENTAMIENTOS RURALES, ESTADO Y RECONOCIMIENTO SOCIAL Y POLÍTICO

La emergencia de frecuentes e intensas movilizaciones en el campo en torno a la lucha por la tierra, involucrando diferentes segmentos, constituyendo nuevas identidades y nuevas organizaciones, afecta el aparato institucional-legal, produciendo el reconocimiento político de los conflictos y formas de actuar sobre ellos, buscando reorientar sus demandas, resemantisándolas y generando mecanismos para su encuadramiento (Offe, 1984; Tarrow, 1994). En el complejo juego político que de esta forma se va delineando, se disputan los significados y contenidos de las políticas públicas.

Desde el final de los años cincuenta, vienen verificándose sucesivos cambios de importancia y una legitimación de la lucha por la tierra y su traducción como “reforma agraria” en el interior de las instituciones estatales. Creación y extinción de ministerios y organismos propios para lidiar con el tema, proposición de legislaciones específicas, asignación de recursos presupuestarios para la creación de asentamientos, implementación de líneas de crédito específicas para ellos, son diferentes aspectos de la disputa en curso por reconocimiento político.

En ese contexto, donde los trabajadores pasan a identificarse políticamente como *sin tierra* y *asentados*, y aparecen como actores relevantes en el espacio público, capaces de crear hechos políticos significativos, proyectando formas organizativas y estrategias políticas distintas, se verifica la progresiva constitución de un nuevo diseño institucional, expresado no solamente en los cambios legales, sino también en la propia estructura del Estado y en el reconocimiento de la sociedad con relación a ellos.

Offe (1989), refiriéndose a las organizaciones de interés, afirma que ellas son, del punto de vista de las políticas públicas, un

problema a ser resuelto, debido a su poder de interferir en estas últimas de forma altamente antifuncional, pero que, al mismo tiempo, son absolutamente indispensables, porque son dueñas de un monopolio de informaciones relevantes y por su capacidad de controlar a sus miembros. Bajo esa óptica, al mismo tiempo que filtra y redefine las demandas, también las legitima y define los términos del debate en cuestión.

El proceso de constitución del grupo, si por un lado significa su entrada en el campo de disputas políticas a través de una identidad que afirma su especificidad, por otro lado significa su posibilidad de constituirse en aquello que Offe (1989) llama “poder social”, o sea, su capacidad de llevar demandas al espacio público y producir sanciones en caso de que ellas no sean atendidas, de legitimarse en el escenario político<sup>19</sup>. Significa además la percepción y definición de lo que puede ser calificado como legítimo de ser reivindicado en cada momento, de las formas que se consideren legítimas de ser usadas para conducir esas demandas y de los interlocutores privilegiados. La representación política, sin embargo, sólo funciona porque, por un lado, ella es percibida como identificada con las demandas del grupo y, por otro, porque se legitima cotidianamente a través de las prácticas y de la eficacia de su acción como portavoz, reiterando la legitimidad que le fue atribuida para hablar por el grupo. El supuesto aquí es que lo que aparece como demanda de un grupo (muchas veces reducido a la expresión “intereses”) no es inmanente a determinadas situaciones sociales, sino que es socialmente constituido y negociado a lo largo del tiempo (Bourdieu, 1989; Offe, 1989).

Bajo esta perspectiva, lo que está en juego es la propia legitimación de la acción sobre los conflictos de tierra frente a la sociedad: actuar sobre ellos a través de la represión o de la acción que la incorpora como reivindicación legítima, orientar recursos, recibir a las organizaciones que se declaran portavoces de las demandas de los trabajadores para conversar/negociar, son diferentes facetas del debate político.

---

19 En la medida en que tiene por referencia sindicatos obreros, Offe (1989) piensa esas sanciones principalmente en términos de huelga. En el caso en estudio, se trata de la posibilidad de hacer manifestaciones, movilizaciones, etc., que ponen en evidencia carencias y denuncian la acción del poder público. Es posible además levantar la hipótesis de que, en lo cotidiano de la vida de los asentamientos, esas sanciones se manifiesten a través de mecanismos como, por ejemplo, la compra de votos. En esos casos, los líderes se tornan blancos de disputa de las instituciones políticas locales, pudiendo constituirse en eslabones de reproducción de los tradicionales mecanismos clientelares.

Sus vicisitudes acabaron por producir también el reconocimiento y la legitimación del repertorio de acciones que se genera en esa disputa, haciendo de los campamentos y ocupaciones una forma de acción estimulada siempre que los gobiernos se muestren reticentes a la demanda por tierra, reproduciendo los ciclos de movilizaciones y así manteniendo el lugar de la lucha por la tierra en el imaginario social.

Así, las demandas también indican formas de percepción del mundo, inserciones sociales, experiencias acumuladas, proyectos de vida, concepciones de legitimidad; en fin, valores que pasan a ser difundidos a través del propio proceso de constitución y legitimación del grupo, produciendo nuevas concepciones para la sociedad y de la sociedad sobre los grupos. No se trata exactamente de “proyectos”, en el sentido de propuestas claramente delineadas, con estrategias definidas. En la expresión de Melucci, son ante todo señales, mensajes de algo que está naciendo, que indican transformaciones pero no explicitan su dirección<sup>20</sup>.

Volviendo a las consideraciones de Arendt que abren este artículo, se puede pensar la lucha por la tierra en Brasil y sus desdoblamientos recientes, con todas las vicisitudes que la acompañan, como un esfuerzo de determinados segmentos de la sociedad para habilitarse como ciudadanos, en el sentido de ser vistos y oídos, de reivindicar derechos, entre ellos el de poder escapar al imperio de la necesidad.

Desde este punto de vista, cabe mirar los procesos que se verifican en el medio rural brasileño bajo una doble perspectiva: por un lado, el reconocimiento que la lucha por la tierra viene imponiendo; por otro, los conflictos cotidianos en el interior de los asentamientos, que revelan la vitalidad de ese universo que está siendo creado y que repone, en el día a día, los dilemas de la representación política, del secuestro de la palabra que a veces la acompaña. Es en esa complejidad que cabe situar las formas de acción que buscan superar las diversas formas de exclusión social presentes en la sociedad brasileña. Esa posibilidad abre camino para que se pueda pensar la lucha por la tierra, sin idealizaciones, como un espacio privilegiado para entender los procesos que avanzan hacia un cuestionamiento de la situación de pobreza como un fenómeno político, buscando su encuadramiento en un espacio también político.

---

20 De acuerdo con Melucci, “los movimientos contemporáneos son profetas del presente. No tienen la fuerza de los aparatos, sino la fuerza de la palabra. Anuncian el cambio posible, no para un futuro distante, sino para el presente de nuestra vida. Obligan al poder a tornarse visible y le dan, así, forma y rostro. Hablan una lengua que parece únicamente de ellos, pero dicen alguna cosa que los trasciende y, de este modo, hablan para todos” (Melucci, 2001: 21).

## BIBLIOGRAFÍA

- Alexander, Jeffrey 1998 “Ação coletiva, cultura e sociedade civil: secularização, atualização, inversão, revisão e deslocamento do modelo clássico dos movimentos sociais” em *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Nº 37, junho.
- Arendt, Hannah 1988 *Da revolução* (São Paulo/Brasília: Ática/UnB).
- Bergamasco, Sonia Maria et al. 2004 “A diversidade dos impactos locais e regionais dos assentamentos rurais em São Paulo” em Medeiros, Leonilde Servolo de e Leite, Sérgio (orgs.) *Assentamentos rurais, mudança social e dinâmica regional* (Rio de Janeiro: Mauad).
- Bourdieu, Pierre 1989 *O poder simbólico* (Rio de Janeiro/Lisboa: Bertrand Brasil/Difel).
- Brenneisen, Eliane 2001 *Relações de poder, dominação e resistência. O MST e os assentamentos rurais* (Cascavel: Edunioeste).
- Bruno, Regina e Medeiros, Leonilde Servolo de 2001 *Percentuais e causas das evasões nos assentamentos rurais* (Brasília: Convênio FAO/INCRA).
- Caldart, Roseli 2000 *Pedagogia do Movimento sem Terra* (Petrópolis: Vozes).
- Fernandes, Bernardo Mançano 2000 *A formação do MST no Brasil* (Petrópolis: Vozes).
- Garcia Jr., A.; Medeiros, L. S.; Grynszpan, M. e Leite, S. (coords.) 2003 *Assentamentos rurais em perspectiva comparada: uma análise das dimensões econômicas, sociais, históricas e ambientais* (Rio de Janeiro: CPDA-UFRRJ/CPDOC-FGV/CRBC-EHESS/UFF/FAPERJ/Fundação Ford) Relatório de Pesquisa em CD-ROM.
- Grynszpan, Mário 1987 “Mobilização camponesa e competição política no estado do Rio de Janeiro (1950-1964)” (Rio de Janeiro: PPGAS/MN/UFRRJ) mimeo.
- Heredia, Beatriz; Medeiros, Leonilde Servolo de; Palmeira, Moacir; Cintrão, Rosângela e Leite, Sérgio 2002 “Análise dos impactos da reforma agrária no Brasil” em *Estudos Sociedade e Agricultura* (CPDA/UFRRJ) Nº 18.
- INCRA/MDA 2004 <[www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br)>, acesso 15 de julho.
- Leite, Sérgio 2004 “Orçamentos familiares e estratégias econômicas em assentamentos rurais” em *Boletim NEAD. Notícias agrárias* (Brasília) Nº 224, 15 a 23 de março. Em <[www.nead.org.br](http://www.nead.org.br)>.
- Lenharo, Alcir 1986 *Colonização e trabalho no Brasil: Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste. Os anos 30* (Campinas: Unicamp).
- Martins, José de Sousa 1981 *Os camponeses e a política no Brasil* (Petrópolis: Vozes).
- Martins, José de Sousa (coord.) 2003 *Travessias. A vivência da reforma agrária nos assentamentos* (Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul).
- Medeiros, Leonilde Servolo de 1989 *História dos movimentos sociais no campo* (Rio de Janeiro: Fase).
- Medeiros, Leonilde Servolo de 1995 “Lavradores, trabalhadores agrícolas, camponeses. Os comunistas e a constituição de classes no campo” (Campinas: Unicamp) mimeo.

- Medeiros, Leonilde Servolo de 1997 *Reforma do Estado: instâncias, conflitos e atores. O papel dos trabalhadores rurais* (Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ) Relatório de pesquisa.
- Medeiros, Leonilde Servolo de e Leite, Sérgio 2002 *Os impactos regionais dos assentamentos rurais: dimensões econômicas, políticas e sociais* (Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ) Relatório de pesquisa.
- Medeiros, L. S.; Sousa, I. C. e Alentejano, P. P. R. 2002 “Os efeitos políticos locais dos assentamentos rurais: reflexões a partir do estado do Rio de Janeiro” em Moreira, Roberto José e Carvalho Costa, Luiz Flávio de *Mundo rural e cultura* (Rio de Janeiro: Mauad).
- Melucci, Alberto 2001 *A invenção do presente. Movimentos sociais nas sociedades complexas* (Petrópolis: Vozes).
- Moore Jr., Barrington 1987 *Injustiça. As bases sociais da obediência e da revolta* (São Paulo: Brasiliense).
- Motta, Márcia Maria Menendes 1998 *Nas fronteiras do poder. Conflito e direito à terra no Brasil do século XIX* (Rio de Janeiro: Arquivo Público do Rio de Janeiro).
- Navarro, Zander 2002 “Mobilização sem emancipação. As lutas sociais dos sem terra no Brasil” em Sousa Santos, Boaventura de (org.) *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Novaes, Regina Célia R. 1997 *De corpo e alma. Catolicismo, classes sociais e conflitos no campo* (Rio de Janeiro: Graphia).
- Offe, Claus 1984 *Problemas estruturais do Estado capitalista* (Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro).
- Offe, Claus 1989 *Capitalismo desorganizado* (São Paulo: Brasiliense).
- Palmeira, Moacir 1977 “Casa e trabalho: notas sobre as relações sociais na plantation tradicional” em *Contraponto* (Rio de Janeiro) Ano II, Nº 2.
- Palmeira, Moacir e Leite, Sérgio 1998 “Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas” em Carvalho Costa, Luiz Flávio de e Santos, Raimundo (orgs.) *Política e reforma agrária* (Rio de Janeiro: Mauad).
- Sigaud, Lygia 2000 “A forma acampamento: notas a partir da versão pernambucana” em *Novos Estudos* (São Paulo: CEBRAP) Nº 58.
- Stolcke, Verena 1986 *Caféicultura. Homens, mulheres e capital (1850-1980)* (São Paulo: Brasiliense).
- Tarrow, Sidney 1994 *Power in movement. Social movements, collective action and politics* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Thompson, Edward Palmer 1987 *A formação da classe operária inglesa* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).
- Zimmermann, Neusa 1994 “Os desafios da organização interna de um assentamento rural” em Medeiros, Leonilde Servolo de et al. (orgs.) *Assentamentos rurais. Uma visão multidisciplinar* (São Paulo: Unesp).

NIURKA PÉREZ ROJAS\*  
Y DAYMA ECHEVARRÍA LEÓN\*\*

# LAS UNIDADES BÁSICAS DE PRODUCCIÓN COOPERATIVA CUBANAS (1993-2003)

## ANÁLISIS PARA UN DEBATE

### INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende mostrar el debate académico sobre la participación producido durante la implementación y evolución de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC).

En las ciencias sociales existen numerosas interpretaciones del concepto participación y sus diferentes niveles (Echevarría León, 1996: 6; PLA, 1998: 80)<sup>1</sup>. En el contexto cubano, gran número de elementos influyen en la manifestación de este concepto. Entre ellos se

---

\* Doctora en Ciencias Históricas con especialidad en sociología. Profesora Titular del Departamento de Sociología, Facultad de Filosofía, Universidad de La Habana, Cuba.

\*\*Socióloga. MSc. en Consultoría Empresarial. Profesora del Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de La Habana, Cuba.

1 En cuanto a los niveles de participación: participación pasiva (las personas ven o escuchan la decisión que se va a tomar o ya se tomó); participación por consulta (las personas pueden modificar sólo levemente las decisiones tomadas por personas externas al colectivo); participación funcional (se participa formando grupos para conseguir determinados objetivos relacionados con el proyecto; el grupo se involucra después de que las principales decisiones han sido tomadas); participación interactiva (las personas participan en los análisis, en los planes y en la acción, así como en la formación de

encuentran las instituciones involucradas, los antecedentes del proceso, el contexto organizativo, económico y social en el que se desarrollan, entre otros, y su relación con los actores involucrados.

En este sentido, la crisis económica enfrentada por el país en la última década (1993-2003) impulsó la adopción de un grupo de medidas que, por una parte, palearan la situación y, por otra, trataran de mantener los principales logros que hasta ese momento se habían obtenido. Este proceso tocó de forma directa a las organizaciones agropecuarias existentes con reformas en el régimen de explotación de las propiedades y cambios en su base jurídica. En este trabajo se hará referencia a la creación y desarrollo de las UBPC (desde 1993 hasta la actualidad).

La reforma de mayor alcance adoptada en este sector en la década de 1990 fue la constitución de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC). Sin lugar a dudas este proceso llevaba implícito una democratización de las relaciones trabajador agropecuario/empresa estatal. En su puesta en práctica se han generado intensos debates tanto sobre la autonomía de gestión como sobre la solución efectiva de los problemas sociales que originaron su creación.

## UBPC: 1993-2003<sup>2</sup>

Una de las transformaciones de mayor alcance de la reforma económica fue la remodelación del régimen de tenencia y explotación del

---

las nuevas instituciones locales o en las ya existentes). En el Taller sobre Participación celebrado en el Centro "Félix Varela" de Ciudad de La Habana el 31 de mayo de 2002, se expusieron varias definiciones desde diferentes perspectivas (teóricas, económicas y políticas). Para este trabajo se tuvieron en cuenta las ideas ofrecidas por Cecilia Linares, José Luis Martín (Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas), Rafael Hernández (Centro "Juan Marinello") y Juan Valdés Paz (UNEAC).

2 Estos resultados se basan en trabajos de campo realizados por el Equipo de Estudios Rurales en 33 UBPC de 10 municipios del país en 7 provincias, entre 1993 y 2003. En el período septiembre 1993-febrero 1996, las UBPC más estudiadas fueron: Olo Pantoja, Carlos la Rosa (cañeras), Restituto Alonso, Rolando Pérez Quintosa (cultivos varios) y 28 de Septiembre (pecuaria) en Güines. En Santo Domingo: Jaime Hugo Vilela, 8 de Octubre, Yabusito, 8 de Octubre (fusionada) (cañeras), Francisco Pérez Landa, Camilo Cienfuegos (cultivos varios), La Carmela y Dos Ríos (pecuaria). En Majibacoa: Noel Garcés, 8 de Octubre, Noel Garcés (fusionada), Orlando Pozo Peña, El Bleo, Orlando Pozo Peña (fusionada) (cañeras), Calixto Sur (pecuaria) y Cuba Va (pecuaria-cultivos varios). Además, en el municipio de Maisí, provincia Guantánamo (la más oriental de la Isla), se estudió Lindero (pecuaria), y en Consolación del Sur, provincia Pinar del Río (la más occidental del país), se estudiaron Jocuma y El Brillante (tabacaleras). De 1997 a 2000, en el municipio de Las Tunas (en el oriente del país), Calixto Norte y Vicente



suelo. Sus objetivos se centraron en la diversificación de las formas de producción y de los agentes productivos, así como en el redimensionamiento de las áreas. Las propias circunstancias hicieron necesario desarrollar una agricultura ecológica, de bajos insumos, y promover nuevos incentivos para captar y estabilizar la fuerza de trabajo en el sector (Figueroa Albelo, 1996: 1-19).

Como parte de este proceso se crearon las UBPC en septiembre de 1993. El ritmo del proceso de constitución fue diferente según la labor principal de las granjas estatales de las que surgían. En las cañeras fue muy acelerado, mientras que en el sector no cañero se produjo más lentamente<sup>3</sup>. El proceso de constitución fue bastante homogéneo en todo el país, según los principios establecidos en la legislación<sup>4</sup>. Por otro lado, el diseño del modelo UBPC como unidad económica no tomó en consideración la diversidad de cultivos, las diferencias regionales, las relaciones microeconómicas y las particularidades de las unidades<sup>5</sup>.

El debate teórico sobre la naturaleza de esta forma organizativa, sus posibilidades y limitaciones se reflejó desde sus inicios. Según el

---

García (pecuarias); en Güines se continuó el estudio de Rolando Pérez Quintosa, Olo Pantoja y Restituto Alonso, y 7 de Diciembre y Aleida Fernández (pecuarias) por primera vez; y en el municipio de San Luis, provincia de Pinar del Río, Buenavista (tabacaleras). De 2000 a 2003 se estudiaron tres UBPC del municipio Guira de Melena: Héroes de Yagüajay, Julio Antonio Mella y Héroes de Bolivia. También del municipio Consolación del Sur se estudió El Atillo (citricola), así como la UBPC cañera Las Tecas, estudiada en el municipio de Manaca Iznaga, provincia de Sancti Spíritus. En el municipio de Boyeros, Ciudad de La Habana, se investigó en una UBPC que se dedica a cultivos varios.

3 El sector estatal cañero colectivizó, en un mes, alrededor del 87,3% de la tierra de los complejos agroindustriales (CAI) en 1.576 UBPC (Figueroa Albelo, 1996: 25). Ello obedeció a la necesidad de comenzar la zafra 1993-1994 con este tipo de organización ya aplicada.

4 En los documentos que dieron origen a las UBPC, los principios que aparecen son: a) la vinculación del hombre al área como forma de estimular su interés por el trabajo y su sentido concreto de responsabilidad individual y colectiva; b) el autoabastecimiento del colectivo de obreros y su familia con esfuerzo cooperado, así como el mejoramiento progresivo de las condiciones de vivienda y otros aspectos relacionados con la atención al hombre; c) la asociación rigurosa de los ingresos de los trabajadores a la producción alcanzada; y d) el amplio desarrollo de la autonomía de gestión y la administración de sus recursos, a fin de hacerse autosuficiente en el orden productivo (MINAZ, 1993: 1, 4 y 9; MINAGRI, 1993: 1, 3-4 y 9).

5 Numerosas investigaciones avalan esta afirmación. Ver Echevarría León (1996), Zaragoza (1996), Cabrera (1997), Rojas (1999), Cristóbal (1997), Hernández (1999) y Ávalos (2000). Consultar además Pérez Rojas et al. (1999: 46-99), Deere et al. (1999), Pérez Rojas y Echevarría León (2000: 151-168), González Mastrapa (2000: 217-231) y García Aguiar (2000: 231-250).

punto de vista de los modelos cooperativos, se considera que su creación constituye un rescate del cooperativismo estatal (Pérez Rojas y Torres Vila, 1996: 48). Sobre este tema, Rubén Villegas considera que las UBPC constituyen “un tipo de propiedad cualitativamente nueva que no es ni estatal, ni cooperativa, pero reúne rasgos de las dos y por tanto se puede definir como propiedad estatal-cooperativa, cuya existencia como categoría económica independiente se explica porque expresa un grupo de relaciones sociales de producción objetivas que no pueden expresar los miembros de este binomio (cooperativa y Estado) por separado y crea el espacio para aclarar algunos puntos confusos –al menos en teoría, pero con profundas implicaciones prácticas– en el quehacer de las UBPC [...] Estas organizaciones tienden a funcionar en un régimen de copropiedad de los colectivos obreros organizados en cooperativa y el Estado socialista. En cuanto a la gestión, todas presentan, en mayor o menor grado, un esquema de cogestión con las mencionadas instituciones y en particular con las empresas agropecuarias y complejos agroindustriales [...] en los hechos, las relaciones reales en que está inmersa hoy la UBPC no apuntan a que la propiedad cooperativa asuma una “forma sustantiva independiente” (Villegas, 1999a: 6).

Otros autores consideran que estas organizaciones presentan un carácter híbrido, por su dualismo funcional y estructural: por su funcionamiento, se sitúan entre una unidad comercial y una unidad técnico-productiva; y por su estructura están a medio camino entre la empresa estatal y una verdadera cooperativa (Figuroa Albelo, 1994: 36-38; Glenna, 1999: 164-171).

Hay quienes las designan como una cooperativa con obreros agrícolas (Arias y Castro, 1997: 33) o como empresas cooperativas (Valdés, 1999: 22) o un nuevo tipo de empresa que en realidad es una forma combinada de propiedad que contiene gérmenes de consideración en las Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA), que han tomado en usufructo tierras del Estado, y en las Granjas Estatales de Nuevo Tipo que funcionan con principios similares a los de las UBPC (Villegas, 1999b: 179). Por otra parte, varios especialistas consideran que su carácter de cooperativa sólo reside en su producción cooperada<sup>6</sup>. Otros las perciben como un nuevo modelo que se estructura dentro del cambio de las relaciones de propiedad y de trabajo en la agricultura cubana (Suero y Martín Romero,

---

6 Entrevista realizada a Hugo Azcuy (investigador del Centro de Estudios de América) el 27 de abril de 1994 por Niurka Pérez Rojas y Miriam García Aguiar.

1998: 24-26). En análisis más recientes, se define a las UBPC como “verdaderas cooperativas socialistas pero de origen proletario” (Figueroa Albelo et al., 2002: 5).

En cuanto al sujeto que se integra a las UBPC, algunos lo definen por su pertenencia a una cooperativa estatal, por el medio estatal del que proviene y su relación con la propiedad de los principales medios de producción (Pérez Rojas y Torres Vila, 1998: 83-110; Villegas, 1999b: 6; Figueroa Albelo, 1994: 36-38; Glenna, 1999: 164-171; Arias y Castro, 1997: 33; Valdés, 1999: 22). Otros criterios caracterizan a este sujeto social a partir de su participación en la gestión<sup>7</sup>. De ahí que este sea denotado en los estudios realizados con diferentes términos, entre otros: ubepecistas, obreros-ubepecistas, cooperativistas, obreros-cooperativistas, sujeto social en transición, sujeto social en búsqueda de su identidad.

A diez años de constituidas, es indiscutible que el comportamiento de la participación de los trabajadores en las UBPC ha transitado por diferentes momentos muy vinculados a los cuatro principios que sustentan su actividad.

En un primer momento, los encargados de transmitir la política diseñada lo hacen a partir de la relación autonomía-descentralización-propiedad sobre la tierra y los medios y resultados de producción, con el control estatal; pero el énfasis mayor se situó en el primer valor de la relación (Pérez Rojas y Torres Vila, 1998: 83-110).

El proceso de constitución de las Unidades estudiadas reflejó el comportamiento del funcionamiento de esa relación. Para ello fueron creadas comisiones al nivel de empresas, encargadas de analizar la viabilidad del nuevo proyecto en cuanto a fuerza de trabajo y medios de producción, y se realizaron reuniones con los trabajadores para explicarles las principales características de la nueva forma organizativa y sus posibilidades. Con posterioridad, al llevarse a cabo las asambleas de constitución, se eligieron las Juntas de Administración y se confeccionaron los reglamentos internos. Al interior de ellas, según el cultivo, existieron diferencias en este proceso.

Durante las reuniones de información y debate con los trabajadores de las todavía granjas, las comisiones encargadas de llevar adelante el proceso tuvieron la función de proyectar y caracterizar

---

7 Conferencia impartida por Juan Valdés con motivo del X Aniversario del Equipo de Estudios Rurales, Universidad de La Habana, 24 de diciembre de 1993. Este mismo autor, en un trabajo posterior, lo denomina obrero-ubepecista (Valdés, 1999: 34).

las nuevas organizaciones. Según las informaciones recogidas, en cada sector se utilizaron diferentes incentivos que funcionaran como motivadores para la incorporación de los obreros agrícolas, teniendo en cuenta muchos de los elementos que habían estado ausentes en la gestión de las granjas estatales. En UBPC cañeras estudiadas, la comisión de constitución hizo énfasis especial en la superioridad de esta forma organizativa basándose en la posibilidad que brindaban para la toma de decisiones autónomas, la obtención de utilidades, la garantía de autoconsumo y la construcción y reparación de viviendas.

En las dedicadas a cultivos varios, se enfatizaron las posibilidades de la nueva organización para obtener utilidades y garantizar el autoconsumo. En las tabacaleras, la comisión transmitió sobre todo la necesidad de la constitución para lograr la rentabilidad la obtención de utilidades, y desarrollar el autoconsumo, así como presentó el principio de la autonomía de gestión como una de las principales ventajas de las UBPC, y se le dio gran importancia a la vinculación del hombre al área.

Entre los trabajadores de todas las UBPC, en alguna medida y en diferente orden de prioridad, aunque en ningún caso en primer lugar, apareció como una de las expectativas la posibilidad de mayor participación y de autonomía de gestión. Las cañeras y de cultivos varios percibían y deseaban que la UBPC se aproximara al modelo CPA, en cuanto a un mayor nivel de participación y autonomía relativa en la toma de decisiones laborales y productivas (La O Sosa, 1997: 106). Para los trabajadores de las tabacaleras, la posibilidad de vincularse, con su familia, a un área que les permitiera un margen mayor de autonomía en la toma de decisiones productivas constituía una de las principales motivaciones para integrarse a la nueva forma organizativa.

En las asambleas de constitución, por lo general, las comisiones llevaron una propuesta de Junta de Administración que podía o no cubrir todos los cargos. En general estas propuestas fueron modificadas al menos parcialmente mediante el uso del derecho a elegir a sus dirigentes.

En cuanto a la elaboración de los Reglamentos Internos, que es una de las atribuciones de los miembros, algunas UBPC tomaron como modelo los Reglamentos de Cooperativas de Producción Agropecuaria exitosas y con mayor nivel de autonomía en relación con la granja de la cual provenían. Con la salida oficial y aplicación de

los Reglamentos Generales de las UBPC tuvieron que modificar algunos aspectos, porque entraban en contradicción o no se avenían con los propuestos por el Ministerio de la Agricultura.

La aplicación de los Reglamentos Generales para las UBPC de los Ministerios de la Agricultura y del Azúcar, en la práctica, a partir de aproximadamente diciembre de 1993, constituye uno de los elementos que marca el inicio de un segundo período, en el cual se hacen más explícitos los límites de la autonomía de gestión. Si bien por una parte se les otorgaba dicha autonomía, por otra queda expuesto de forma muy precisa que la empresa estatal perpetuaría su función reguladora y controladora de la actividad de las nuevas unidades. Era evidente, incluso, su poder para determinar algunas cuestiones sin contar con el criterio de la UBPC. Se comenzaba a actuar con métodos de gestión similares a los que regían la relación granja-empresa, en muchos casos amparados por el marco jurídico.

La participación de los trabajadores<sup>8</sup> a partir del criterio de autonomía de gestión se dificultó de forma progresiva por el exceso de control de la empresa sobre la UBPC. Los miembros han reclamado su derecho a decidir sobre cuestiones de interés para el colectivo, tanto al interior de la Unidad como en reuniones nacionales (Pérez Rojas y Torres Vila, 1994)<sup>9</sup>.

---

8 En el análisis del comportamiento de la participación de los trabajadores en la toma de decisiones productivas y laborales para el ejercicio de la autonomía de gestión, los principales aspectos tenidos en cuenta refieren a: relaciones con la empresa, margen de negociación, elaboración del Plan para el cultivo principal y los cultivos secundarios, confección de los Convenios, decisiones sobre la producción de autoabastecimiento (qué sembrar, dónde, cómo, a quién vender, planes), decisiones relativas a la utilización de los recursos (medios de producción y materiales para la producción: petróleo, abonos, pesticidas, etc.), decisiones relativas a las inversiones, decisiones referentes a la comercialización, organización de la producción, vinculación del hombre al área, movimientos dentro de la Junta de Administración, utilización de la fuerza de trabajo (permanente o contratada) y Asambleas Generales (tipo de información, principales temas de debate).

9 Un operador de equipos de riego de la UBPC Restituto Alonso consideraba que la empresa seguía dirigiendo, que orientaba el plan de trabajo y otras actividades. Para él, la UBPC debía buscar la autonomía pero ponía en duda que esto ocurriese (entrevista realizada por Niurka Pérez Rojas y Nerina Cabrera el 24 de septiembre de 1994). Aunque en forma limitada, durante el Encuentro Nacional de UBPC atendidas por el MINAGRI, realizado en Ciego de Ávila en julio de 1994, un administrador de una UBPC pecuaria trajo este problema a debate. Quienes dirigían la reunión condicionaron el nivel de asesoramiento y tutelaje empresarial a los resultados productivos de las UBPC, y pidieron no confundir la autonomía con la anarquía. Mediante el control estatal se asesoraba y ayudaba al trabajo de las UBPC y la meta era alcanzar la autonomía de gestión (Pérez Rojas y Torres Vila, 1994).

De forma general, la empresa interviene y tiene el mayor peso en las decisiones estratégicas (confección de los planes, distribución y control sobre el combustible y abonos, inicio y fin de las cosechas, inversiones, etc.), y las UBPC tienen mayor poder de decisión en aquellas que definen cómo disponer de sus medios<sup>10</sup>.

Resulta valioso el análisis comparativo que realiza Rubén Villegas de las Resoluciones N° 354/93 y la 688/97 del Ministerio de la Agricultura referidas a los Reglamentos Generales, mediante el cual demuestra que:

[...] aunque aumentan las atribuciones, su peso en el total de incisos sigue siendo poco significativo. A esto hay que agregar la ambigüedad presente en ambas redacciones, que hace que en varios incisos no se pueda precisar si se trata de una función o una obligación, de una función o una atribución, o de una atribución u obligación [...] sin embargo, la esencia del problema no está en la relación interna que guardan entre sí las atribuciones, funciones y obligaciones, pues aunque el predominio de las obligaciones indica el poco margen que queda para la gestión autónoma de las UBPC, el mayor reconocimiento a las atribuciones no llevará a una reducción de las obligaciones, ni a una delegación de funciones ya que estas representan, en lo fundamental, los intereses de la sociedad. Más importante sería delimitar las atribuciones de cada sujeto de la propiedad implicado en este caso: el Estado y sus instituciones (Finanzas, Banco, empresas, etc.) y las UBPC, de manera que las UBPC, además de ser dueños, puedan ejercer como tales económica y jurídicamente reconocidos (Villegas, 1999b).

En los casos estudiados se considera que el funcionamiento de las UBPC se dificulta en ocasiones por el exceso de atribuciones de las empresas sobre las Unidades, por ejemplo, en el excesivo tutelaje para la determinación del plan de producción, las actividades de servicios y maquinaria, suministro de insumos y combustible<sup>11</sup> (MINAZ, 1999: 2).

---

10 Esta resolución fue dictada en cumplimiento del acuerdo tomado en el IV Encuentro de UBPC no cañeras efectuado en septiembre de 1997 en la ciudad de Santiago de Cuba, y teniendo en cuenta las propuestas formuladas además por las Empresas Agropecuarias y Delegaciones Territoriales, los Sindicatos Agropecuarios y Forestal y Tabacalero, y los organismos de la Administración Central del Estado.

11 En el caso de las UBPC cañeras, de manera general, predominan métodos inadecuados conforme a los principios de autogestión administrativa y financiera para la adquisición de sus recursos; predomina la asignación centralmente elaborada y no calculada a partir de las necesidades reales planteadas por las Juntas (MINAZ, 1999: 2).

La relación con la empresa para todos los cultivos es percibida por los socios como una relación de dependencia con matices diferentes según las posibilidades de negociación del plan, la entrega de combustible y otros insumos. En lo referente a la caña, existe una mayor centralización y control de la actividad por su propia estructura agroindustrial y la importancia nacional del cultivo. En cultivos varios, la relación con la empresa se diferencia según el tipo de cultivo: en el cultivo principal (papa, plátano) la empresa tiene un mayor control, en los cultivos secundarios (boniato, maíz, calabaza, etc.) hay más flexibilidad y las posibilidades de negociación con relación a las decisiones son mayores. En el tabaco, por las propias características del cultivo, hay mayor flexibilidad y capacidad de negociación.

En el plan de producción de las UBPC estudiadas se refleja la situación anterior. Todas reconocen que, en lo fundamental, lo elabora la empresa, aunque tienen en cuenta los intereses de la Unidad a través de la participación del Administrador y el Jefe de Producción. Las posibilidades de negociar el plan dependen de la importancia de los cultivos y la capacidad negociadora de la Junta<sup>12</sup> (Equipo de Estudios Rurales, 1998: 115; 1999).

El aseguramiento de los insumos por parte de la empresa presenta dificultades en todas las UBPC asociadas al retraso de las entregas de productos de gran importancia como abono y herbicidas; las limitaciones en el suministro de ropas, zapatos de trabajo e implementos agrícolas; la disminución de las entregas de algunos insumos por debajo de lo planificado; y la variación de los precios. Estas dificultades afectan la producción y muchas veces no dependen de la empresa (Equipo de Estudios Rurales, 1998: 115).

La empresa estatal desarrolla una importante función al prestar servicios técnicos a las UBPC estudiadas, que abarcan preparación profunda de la tierra y reparación y mantenimiento de equipos. Los socios perciben que la empresa atiende primero sus necesidades y prioriza sus medios y, después, atiende a las Unidades. Esta percepción la vinculan con que, en la actualidad, la empresa debe

---

12 El cultivo de la caña a nivel nacional es de gran importancia estratégica como generador de divisas y empleo. Uno de los planteamientos recogidos en los Parlamentos Cañeros fue que “el CAI no reconoce a la UBPC como una entidad autónoma independiente”. Este planteamiento obtuvo 117 votos (INFOAZUCAR-DATAAZÚCAR, s/f). Se señala además que uno de los aspectos que influye de forma negativa en la consolidación de las UBPC cañeras es que convive en el entorno de las UBPC un sistema de dirección vertical centralizada (MINAZ, 1999: 2).

ser rentable y opta primero por sus intereses (Equipo de Estudios Rurales, 1998: 7).

El proceso organizativo de la producción se desarrolla en cada una de las UBPC según la disponibilidad de fuerza de trabajo y recursos técnicos, tipo de cultivo y condiciones naturales; todos estos factores se conjugan con la capacidad de dirección y gestión de la Junta Administrativa y sus socios.

En una investigación realizada en 1999 (Arias Guevara et al., 1999: 62) los autores plantearon que:

En el plano externo, sigue siendo la empresa su obstáculo principal, lo que se expresa en:

- Controles excesivos.
- Intermediarios en los actos de compraventa que encarecen el producto y perjudican a las UBPC.
- Intermediarios en la distribución de los insumos y prestación de los principales servicios.
- Los organismos y empresa estatales no permiten operaciones de compraventa de algunos productos que solicitan las UBPC.

Lo anterior expuesto demuestra el papel monopólico que sigue ejerciendo la empresa, lo que afecta la independencia económico operativa de estas entidades.

Otro tema de debate durante los primeros meses de constituidas las UBPC estuvo relacionado con la necesidad o no de un sindicato dentro de organizaciones donde los dueños de los medios de producción –con excepción de la tierra– y de los resultados son los propios socios (Pérez Rojas y Torres Vila, 1997: 56 y 62).

En las UBPC estudiadas por el Equipo de Estudios Rurales existe la organización sindical y los entrevistados la consideran necesaria. De cualquier forma, existen diferencias entre ellas, relacionadas en lo fundamental con su funcionamiento real y las percepciones de los socios entrevistados acerca del papel que aquella debe desempeñar<sup>13</sup>.

Todos los entrevistados, de manera común en las unidades estudiadas, perciben que la dirección sindical tiene que perfeccionar su

---

13 En la actualidad, algunos académicos mantienen diferentes criterios sobre la inserción de los miembros de las UBPC en una organización sindical. Víctor Figueroa Albelo expresa: "El sindicato entre dueños no es totalmente comprendido: está planteada la reformulación de su contenido, métodos y estilos de trabajo por el XVII Congreso de la CTC" (1997: 19).



funcionamiento, de forma tal que le permita negociar con un grado mayor de efectividad los intereses de los trabajadores que representa. Un planteamiento generalizado en las UBPC es que esta estructura directiva debe desarrollar un plan de estimulación y reconocimiento más amplio que incentive a los socios, y contribuir, en mayor medida, en la gestión de recursos para mejorar sus condiciones de trabajo y de vida (Pérez Rojas y Echevarría León, 2000: 151-168).

Como se observa, sobre la relación autonomía de gestión-centralización existen altos niveles de consenso en el medio académico. Muchos consideran que el comportamiento de esta relación incide de forma directa en el desempeño del sistema empresarial que funciona en la agricultura. Martha M. Zaldívar Puig (2000: 27) considera como un factor negativo la insuficiente autonomía de las UBPC.

Otro autor estima que “la asunción de roles menos hegemónicas por parte del Estado y sus instituciones, que permita el uso de mecanismos económicos e indirectos (no administrativos) en la regulación y el control sobre los productores, daría paso a una verdadera cultura autogestionaria, portadora de niveles superiores de autonomía y participación social y conduciría a la solución de la contradicción fundamental que limita el desarrollo de las UBPC y compromete el futuro de la agricultura cubana” (Leyva, 2002: 13).

## CONSIDERACIONES FINALES

La crisis alimentaria de los años noventa impulsó un replanteo de muchas premisas del modelo anterior, tendientes a la urbanización y mecanización, y el modelo UBPC es un intento por armonizar no sólo la parte agraria, sino también la rural, con un enfoque más sistémico. La constitución y funcionamiento de las UBPC introdujo nuevos espacios participativos y creó mecanismos flexibles a su interior, encaminados a potenciar la acción de los sujetos involucrados en ellas. En el momento de la constitución se transmitió a los socios un significado del principio establecido sobre la autonomía de gestión que generó expectativas que tendían a concebirla como una atribución de amplias posibilidades en cuanto a la toma de decisiones productivas, económicas, laborales y de gestión. A medida que se aplicaban los reglamentos, estas expectativas se fueron adecuando a los límites establecidos por la legislación.

En las UBPC estudiadas, estos límites permiten un espacio insuficiente para el ejercicio de la autonomía de gestión en la toma de decisiones, concentrándose estas en las de carácter interno, con

menor influencia en las externas. Los mayores logros en cuanto a estrategias autogestionarias se relacionan con el área de autoabastecimiento y sus producciones. En las relaciones externas, la capacidad negociadora de la Junta de Administración y los resultados productivos son factores facilitadores de un mayor margen en la autonomía de gestión (Figueroa Albelo, 1997: 19).

En el período estudiado, la tendencia del Estado ha sido subordinar este principio de funcionamiento al cumplimiento de las regulaciones y las tareas encomendadas<sup>14</sup>.

La lógica de funcionamiento interno de las Unidades estudiadas exige la descentralización y el ejercicio cotidiano de la democracia participativa, expresada, entre otros aspectos, a partir del amplio desarrollo de la autonomía de gestión. No obstante, en este proceso han existido diferentes grados de aplicación que, en alguna medida, han tenido que ver con la cultura organizacional y las características propias de cada cultivo.

De forma general, el desarrollo futuro de las organizaciones estudiadas se encuentra ligado a un proceso de consolidación de las unidades como organizaciones autogestionarias siempre que se logre la rentabilidad, la estabilización de la fuerza de trabajo, el desarrollo del área y la variedad de los productos para el autoabastecimiento, así como el incremento de los ingresos y el mejoramiento de sus condiciones de vida, en particular la construcción y reparación de viviendas. La ampliación de la autonomía de gestión es decisiva para que los

---

14 “[...] la cantidad relativamente pequeña de planteamientos referidos al tema de la autonomía indica, a nuestro juicio, que no hay conflicto porque se carezca de ella, sino, en todo caso, porque no se le utiliza plenamente. ¿Para qué debe ser la autonomía? Para cumplir el reglamento; para que funcione la Junta; para que se realice periódicamente la Asamblea con todas sus prerrogativas; para designar a los más capaces como administradores y miembros de la Junta; para sustituirlos cuando no respondan a las justas expectativas del colectivo; para exigir que las siembras se hagan con la mayor calidad; para el uso adecuado de la maquinaria; para cuidar y utilizar los recursos del patrimonio cooperativo de manera correcta y óptima; para que no se pague un centavo que no esté respaldado por resultados productivos; para que haya disciplina tecnológica, administrativa y laboral; para organizar la fuerza de trabajo, de modo tal que se armonicen los intereses del individuo, del colectivo y de la economía del país; para admitir y gestionar el ingreso de nuevos miembros; para separar a los que no cumplan con sus obligaciones; para hacer producir las áreas de autoconsumo y asegurar a los cooperativistas y sus familiares una alimentación adecuada; para luchar por crear mejores condiciones de vida y de trabajo; para ser más eficientes y distribuir entre todos las utilidades que se obtengan por los resultados finales del trabajo colectivo” (Ross, 1997: 11). No obstante, en el V Encuentro Nacional de UBPC en diciembre de 2000 el tema de la autonomía de gestión fue nuevamente debatido.

cambios que se produzcan perduren y los miembros se encuentren comprometidos con el desarrollo de las UBPC.

Las UBPC estudiadas son organizaciones con un alto componente estatal, en exceso dependientes de las empresas a las que se subordinan en cuanto a la asignación de recursos y medios, decisiones productivas relativas a los cultivos principales, subsidios, utilización de fuerza de trabajo contratada y en algunos casos servicios de maquinarias, comercialización de las principales producciones, entre otros aspectos. Esta subordinación supone nexos fuertes de centralización en la toma de decisiones que en ocasiones entran en contradicción con las condiciones y necesidades de las Unidades y dejan poco espacio al ejercicio de la autonomía de gestión.

Las organizaciones estatales antes mencionadas no sólo deben tener autoridad sobre las UBPC sino también responsabilidad con el desarrollo y funcionamiento de estas organizaciones. La descentralización de algunas funciones podría contribuir a lograr un mayor grado de autonomía con relación a decisiones que directamente le atañen a la UBPC y que no entran en contradicción con los principios sociales.

La búsqueda de la identidad creciente de cada UBPC será favorecida por el ejercicio progresivo de la autonomía de gestión y la participación de sus miembros en las principales decisiones y prioridades. Esto constituye un desafío aun mayor para muchas UBPC cañeras que, debido al proceso de reestructuración azucarera, producen otros cultivos o se dedican a la ganadería, por lo que se modifican su cultura del trabajo y sus relaciones con los organismos superiores. Los roles del control, ejercido por las organizaciones estatales, en especial las empresas, deben tener cada vez más un sentido económico, en lugar de ser intervención directa en la forma de lograr los resultados productivos esperados.

El debate futuro apunta al problema que implica el establecimiento de los límites permisibles de intermediación entre las organizaciones estatales y las UBPC, sin que el principio de autonomía de gestión deje de funcionar como un incentivo para la producción. El Reglamento General y el establecimiento y puesta en práctica de los contratos son algunos de los instrumentos *mínimos* para explicitar los márgenes de interrelación de estas organizaciones (Figuroa Albelo, 1997: 19; Suero y Martín Romero, 1998; Villegas, 1999a; 1999b: 23-27)<sup>15</sup>.

---

15 Estos autores han elaborado recomendaciones sobre las proyecciones de las UBPC que en su mayoría se refieren a la necesidad de ampliar el alcance de la autonomía de gestión de estas organizaciones. Rubén Villegas, en el resumen de su tesis de doctorado

## BIBLIOGRAFÍA

- Arias, María de los Ángeles y Castro, Nelsa 1997 “Un enfoque socioclasista hacia el interior del movimiento cooperativo” en Pérez Rojas, Niurka; González Mastrapa, Ernel y García Aguiar, Miriam (comps.) *Cooperativismo rural y participación social* (La Habana: Universidad de La Habana).
- Arias Guevara, María; Hernández, Racial y Aguilera, David 1999 “Valoración crítica de un proceso de cambio. Significación social” en Pérez Rojas, Niurka; González Mastrapa, Ernel y García Aguiar, Miriam (comps.) *Participación social y formas organizativas de la agricultura* (La Habana: Universidad de La Habana).
- Ávalos, Oscar 2000 “Inserción juvenil a una forma de organización de la producción agropecuaria. Estudio de casos en dos UBPCs del Municipio Güines”, La Habana, mimeo.
- Cabrera, Nerina 1997 “Patana: voces desde el silencio”, La Habana, mimeo.
- Cristóbal, Desiree 1997 “Trabajadoras de la tierra en Cooperativas de Producción Agropecuaria y Unidades Básicas de Producción Cooperativa de Güines. Estudio de casos”, La Habana, mimeo.
- Deere, Carmen Diana et al. 1999 *Güines, Santo Domingo, Majibacoa. Sobre sus historias agrarias* (La Habana: Editorial de Ciencias Sociales).
- Echevarría León, Dayma 1996 “Relaciones de las UBPC tabacaleras con sus miembros y con la empresa estatal. Estudio de casos en Consolación del Sur”, La Habana, mimeo.
- Equipo de Estudios Rurales 1998 “La transformación de la agricultura cubana a partir de 1993. Parte microsociológica y microeconómica. Primer Informe de Investigación”, Universidad de La Habana/Universidad de Hannover, mimeo.
- Equipo de Estudios Rurales 1999 “La transformación de la agricultura cubana a partir de 1993. Parte microsociológica y microeconómica. Segundo Informe de Investigación”, Universidad de La Habana/Universidad de Hannover, mimeo.
- Fernández, Avelino y Hernández, Arístides 1999 “El Cooperativismo en Cuba: tránsito legislativo. Perspectivas” en *Cooperativismo: tres análisis jurídicos* (Cienfuegos: Universidad de Cienfuegos).

---

(Villegas, 1999a: 23-27), recomienda la elaboración de una ley de cooperativas y el desarrollo de procesos de intercooperación, los cuales, en su opinión, podrían resolver “el conflicto latente en toda cooperativa fomentada por el Estado entre la autonomía y la seguridad económica”. Planteamiento similar es el de Avelino Fernández y Arístides Hernández que proponen “la creación mediante ley del Sistema Cooperativo Cubano que actualice conceptos y diversifique la actividad [...] y de esa forma abarque todos los aspectos necesarios y así el Derecho cumpla su función de ciencia instrumental al proyectarse a la sociedad en su conjunto y coadyuvar al desarrollo y bienestar del pueblo cubano” (Fernández y Hernández, 1999: 69).

- Figueroa Albelo, Víctor 1994 *Hacia una fórmula cooperativa del sector estatal agrícola* (Santa Clara: Universidad Central de Las Villas).
- Figueroa Albelo, Víctor 1996 “El nuevo modelo agrario en Cuba bajo los marcos de la Reforma Económica” en Pérez Rojas, Niurka; González Mastrapa, Ernel y García Aguiar, Miriam (comps.) *UBPC. Desarrollo rural y participación* (La Habana: Universidad de La Habana).
- Figueroa Albelo, Víctor 1997 “El cooperativismo en la reforma del modelo económico de la transición al socialismo en Cuba”, La Habana, mimeo.
- Figueroa Albelo, Víctor; Donéstevez, Grizel M. y Averoff, Alberto C. 2002 “Consideraciones sobre el ‘Anteproyecto de Ley de Cooperativas Agropecuarias’: una visión desde la economía política”, Santa Clara, mimeo.
- García Aguiar, Miriam 2000 “Prácticas productivas y ecológicas en las UBPC. Realidades y desafíos” en Burchardt, Hans-Jurgen (ed.) *La última reforma agraria del siglo. La agricultura cubana entre estancamiento y cambio* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Glenna, Leland L. 1999 “The Relative-Autonomy State Theory and Emancipatory Strategies” in *Rural Sociology* (USA: Official Journal of the Rural Sociological Society) Vol. 64, N° 1.
- González Mastrapa, Ernel 2000 “Las cooperativas cubanas: base de la economía agraria y generadoras de empleo” en Burchardt, Hans-Jurgen (ed.) *La última reforma agraria del siglo. La agricultura cubana entre estancamiento y cambio* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Hernández, Noemí 1999 “Desarrollo de la ganadería desde una perspectiva de sustentabilidad en el municipio Güines”, La Habana, mimeo.
- INFOAZUCAR-DATAAZÚCAR s/f *Parlamento Nacional UBPC Cañera* (La Habana: MINAZ).
- La O Sosa, Mario 1997 *Compendio de legislación agraria cubana y Documentos de interés para el trabajo de las Cooperativas de Producción Agropecuaria y de Créditos y Servicios* (La Habana: Prensa Latina SA).
- Leyva, Arisbel 2002 “Notas sobre reforma agraria y estructura social en Cuba”, mimeo.
- MINAGRI-Ministerio de la Agricultura 1993 *Legislación sobre las Unidades Básicas de Producción Cooperativa atendidas por el Ministerio de la Agricultura* (La Habana).
- MINAZ-Ministerio del Azúcar 1993 *Documentos sobre la creación y funcionamiento de las “Unidades Básicas de Producción Cooperativa”* (La Habana).
- MINAZ-Ministerio del Azúcar 1999 *La UBPC en la agricultura cañera y su perfeccionamiento* (La Habana).

- Pérez Rojas, Niurka y Echevarría León, Dayma 2000 “Participación y autonomía de gestión en las UBPC. Estudio de casos” en Burchardt, Hans-Jurgen (ed.) *La última reforma agraria del siglo. La agricultura cubana entre estancamiento y cambio* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Pérez Rojas, Niurka y Torres Vila, Cary 1994 “Notas Encuentro Nacional de UBPC atendidas por el MINAGRI”, julio, mimeo.
- Pérez Rojas, Niurka y Torres Vila, Cary 1996 “UBPC: hacia un nuevo proyecto de participación” en Dilla, Haroldo (comp.) *La participación en Cuba y los retos del futuro* (La Habana: CEA).
- Pérez Rojas, Niurka y Torres Vila, Cary 1997 “The Basic Units of Cooperative Production (UBPCs). Toward a new participation project” in Sutlive, Vinson H. and Hamada, Tomoko (eds.) *Cuba in the Special Period: Cuban Perspectives. Studies in the Third World Societies* (Virginia) N° 60.
- Pérez Rojas, Niurka y Torres Vila, Cary 1998 “Las UBPC: hacia un nuevo proyecto de participación” en Pérez Rojas, Niurka; González Mastrapa, Ernel y García Aguiar, Miriam (comps.) *Desarrollo rural y participación* (La Habana: Universidad de La Habana).
- Pérez Rojas, Niurka; García Aguiar, Miriam; González Mastrapa, Ernel y Morell, Raymundo 1999 “Características socioeconómicas y agroecológicas de las fincas ganaderas y principales motivaciones de los productores. Estudio de caso en el municipio Las Tunas, provincia Las Tunas” en Pérez Rojas, Niurka; González Mastrapa, Ernel y García Aguiar, Miriam (comps.) *Cambios tecnológicos, sustentabilidad y participación* (La Habana: Universidad de La Habana).
- PLA-Participatory Learning and Action 1998 “A brief guide to principle of Participatory Learning and Action” in *Participatory Learning and Action Notes* (United Kingdom: International Institute for Environment and Development) N° 13.
- Rojas, Belkis 1999 “Análisis comparativo de las UBPC tabacaleras en el Municipio San Luis, provincia Pinar del Río. Estudio de caso”, (La Habana) mimeo.
- Ross, Pedro 1997 “Informe de la Central de Trabajadores de Cuba al Parlamento Nacional con los trabajadores de las UBPC cañeras” en *Cañaverál* (La Habana: MINAZ) enero-marzo.
- Suero, Ángel M. y Martín Romero, José L. 1998 “Las competencias decisionales en el debate sobre las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC). Una propuesta de acción”. Ponencia presentada en el Congreso de la Asociación de Estudios de América Latina (LASA). Chicago.
- Valdés, Juan 1999 “Notas sobre las transformaciones de los ‘90” en Pérez Rojas, Niurka; González Mastrapa, Ernel y García Aguiar, Miriam (comps.) *Participación social y formas organizativas de la agricultura* (La Habana: Universidad de La Habana).

- Villegas, Rubén 1999a “Las Unidades Básicas de Producción Cooperativa como forma de realización de la propiedad social en la agricultura cubana (Resumen)”, Universidad de La Habana, mimeo.
- Villegas, Rubén 1999b “¿Qué tipo de propiedad representan las UBPC?” en Pérez Rojas, Niurka; González Mastrapa, Ernel y García Aguiar, Miriam (comps.) *Cambios tecnológicos, sustentabilidad y participación* (La Habana: Universidad de La Habana).
- World Data Research Center* 1997 (La Habana).
- Zaldívar Puig, Martha María 2000 “El sistema empresarial en Cuba. Particularidades en la agricultura. Evolución y perspectivas (Resumen)”, Universidad de La Habana, mimeo.
- Zaragoza, Gloria 1996 “Uso de la tierra en diferentes formas de organización de la producción cañera en el municipio Güines (Estudios de caso)”, La Habana, mimeo.

MAMERTO PÉREZ\*

## LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR EN UNA PERSPECTIVA INDÍGENA

### INTRODUCCIÓN

Bolivia es uno de los países de mayor población indígena en América Latina<sup>1</sup>. Si bien no existen datos exactos acerca de la proporción de esta población respecto del total nacional, se suele admitir que, por lo menos, un 80% de la población tiene origen indígena, más allá de su residencia en el campo o en las ciudades. Este dato, de algún modo, es corroborado por dos informaciones oficiales: a) los resultados del censo nacional de población y vivienda realizado en 2001, donde aproximadamente un 60% de la población nacional se reconoce descendiente de algún pueblo indígena del país; y b) el reconocimiento de

---

\* Investigador rural del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), Bolivia.

1 En Bolivia es bastante común la distinción entre campesinos e indígenas. Usualmente se asigna la categoría de campesinos a los indígenas de las Tierras Altas o región Andina, y la categoría de indígenas a quienes son originarios y habitantes de las Tierras Bajas. Apelando al carácter de poblaciones originarias de unos y otros, y a los propósitos de este artículo, se ha preferido mantener el denominativo genérico de indígenas para ambas categorías.



la pervivencia de más de treinta pueblos y grupos indígenas dispersos en todo el territorio nacional.

Este rasgo sustancial de la sociedad boliviana ha marcado su existencia desde su misma fundación como República hace más de un siglo y medio, pues la lógica de organización social originada en la Colonia –basada en la subordinación indígena frente a la supuesta superioridad de los criollos y sus herederos–, y mantenida en esencia en todo el período republicano, ha devenido en institución inmanente de la estructura social boliviana sobre la cual las elites dominantes han tratado infructuosamente de construir un Estado Nacional.

En efecto, “sobre los indios y contra los indios” (Molina y Arias, 1996: 8), desde la fundación de la República las elites dominantes han venido ensayando diversos proyectos de construcción de ese Estado Nacional, casi siempre en un contexto de rebelión de los pueblos indígenas empeñados en la ruptura de la opresión social. En 1952 –cuando la rebelión indígena y popular deriva en la Revolución Nacional y en la aprobación de algunas conquistas sociales– las elites dan por superada la secular opresión indígena y, por tanto, allanado el camino hacia la consolidación del Estado Nacional. Este convencimiento se convierte en una suerte de consigna nacional con la que el país –incluyendo a los indígenas– se desenvuelve por varios años.

Los efectos del supuesto encuentro social y racial derivados de la Revolución Nacional son desmentidos por la realidad de los posteriores acontecimientos que, obviamente, generan el resurgimiento gradual de la rebelión indígena, inclusive con mayor consistencia política e ideológica. Esta situación crecientemente explosiva en las dos últimas décadas determina que los sectores sociales dominantes tengan que admitir que la lógica de organización social de la sociedad boliviana haya originado la *exclusión indígena*<sup>2</sup>.

Es en este escenario que en 1994 se aprueban casi al mismo tiempo nuevas medidas con repercusiones sobre los indígenas. Por una parte, a través de una reforma constitucional, el país se define *pluricultural* y *multiétnico*, en alusión a un reconocimiento explícito por parte del Estado de la diversidad étnica del país. Por otra, se ins-

---

2 Utilizamos provisionalmente el término *exclusión indígena* ya que, como se ve más adelante, este término puede tener una connotación distinta o por lo menos limitada respecto del tema de la discriminación indígena que es el motivo central de este artículo.

taura la Educación Intercultural Bilingüe en el marco de una nueva reforma educativa, y se aprueba la Ley de Participación Popular.

Los objetivos, contenidos y alcances de estas medidas, en especial de la última, al decir de sus promotores, representan el punto de inflexión definitivo de la relación adversa que históricamente enfrentan los indígenas con las elites dominantes, es decir, la culminación de la *exclusión indígena*. Este hito histórico –según esa apreciación– representaría al mismo tiempo un avance sustancial en la construcción del Estado Nacional y de la democracia boliviana, pues la Participación Popular es también un proceso de descentralización. Como se puede ver, prácticamente se reedita la euforia que en su momento generaron las medidas de 1952, aunque esta vez reducida esencialmente a círculos intelectuales no precisamente indígenas.

A casi una década de haber entrado en vigencia, la Participación Popular aún no ha sido evaluada precisamente a la luz de sus supuestos y definitivos méritos relativos a la población indígena. Los múltiples ensayos y estudios (e infinidad de eventos) que se han realizado en su primera etapa de vigencia –en realidad, durante el período del gobierno que la promovió– han respondido en general al entusiasmo inicial generado por esta reforma no sólo en los círculos intelectuales aludidos sino en gran parte de la cooperación nacional e internacional. Admitida de antemano como un modelo de descentralización profundamente democrático, el contenido de estos ensayos se redujo a discutir cuánto más acertada era esta ley.

Es por ello que el debate sobre esta reforma es aún una asignatura pendiente de los estudios sociales en Bolivia, y lo es con mayor razón el tema de la *exclusión indígena* en cuanto objeto central de los alcances del proceso de descentralización encarnado en la Participación Popular. La urgencia de este debate está marcada por la pervivencia y hasta la profundización de la rebeldía indígena en tanto movimiento social, expresado en los levantamientos de los últimos dos años<sup>3</sup>. La provocación analítica que estos acontecimientos originan es doblemente motivadora, ya que no sólo se

---

3 Nos referimos a los levantamientos indígenas del año 2000 y al levantamiento popular de febrero de 2003 en la ciudad de La Paz, y a los que están ocurriendo en el momento en que se cierra este artículo, cuyos protagonistas centrales son los pobladores de El Alto, la ciudad más indígena de Bolivia. Más allá de las motivaciones aparentemente no vinculadas a la *exclusión indígena*, estos levantamientos han rebasado toda estructura formal de participación ciudadana diseñada por la descentralización e inclusive por el sistema democrático.

trata de entender o explicar la profundidad y el carácter masivo de estos levantamientos, sino las circunstancias de su manifestación (plena aplicación de la Participación Popular y de las reformas sociales en general).

Este artículo se enmarca en esta urgencia. Intentamos examinar la relevancia de la Participación Popular para la democracia boliviana a partir de su significado sobre la *exclusión indígena* en cuanto supuesto problema fundamental de nuestro país. Obviamente, las reflexiones presentadas apenas suponen pautas de una necesaria profundización y debate.

### LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR, ENCARNACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN BOLIVIANA

El modelo de descentralización adoptado por Bolivia comprende dos leyes: la de Participación Popular y la de Descentralización Administrativa. El fundamento del modelo lo constituye la primera, ya que la segunda es prácticamente independiente de aquella y se remite a normar la transferencia de algunas responsabilidades del gobierno central a las prefecturas de departamento<sup>4</sup>.

La Ley de Participación Popular, muy apropiadamente, es denominada también de municipalización por cuanto a través de sus disposiciones nítidamente se pretende constituir en el país nuevos centros de referencia político-administrativos en el nivel local, refiriéndose a los municipios. En forma resumida esta ley tiene los siguientes alcances y contenidos.

---

4 Territorialmente, Bolivia se divide en nueve departamentos, cada uno de los cuales a su vez admite varias provincias, cuyo número en general está en función del tamaño físico y poblacional del departamento. Simultáneamente, cada provincia se divide en secciones (de una a cuatro por provincia, excepcionalmente cinco). El número de provincias y secciones no es fijo, tiende a multiplicarse con el tiempo, teóricamente de acuerdo a criterios técnicos, pero en la práctica está supeditado a presiones regionales y locales y otros intereses no siempre transparentes que se juegan en el Parlamento, donde se aprueban las solicitudes de nuevas creaciones. Así, en el momento de aprobar la Ley de Participación Popular, existían no más de 300 municipios en todo el país; a fines de 2003 este número se incrementó a 329. Administrativamente, los departamentos responden a una instancia de gobierno regional denominada prefectura, cuyo titular es nombrado directamente por el presidente de la República. La Ley de Descentralización Administrativa no menoscaba esta facultad otorgada al poder político del gobierno central de turno. En este marco, las responsabilidades transferidas a las prefecturas se refieren a la ejecución y mantenimiento de la inversión pública en algunos servicios cuya escala rebasa el nivel municipal (camino, riego, electrificación).

En primer lugar, sus objetivos principales son: a) articular a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas en la vida jurídica, política y económica del país; b) procurar un mejoramiento de la calidad de vida de los bolivianos, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos; y c) fortalecer los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa, facilitando la participación ciudadana y garantizando la igualdad de oportunidades.

En función de sus objetivos, la ley dispone que los gobiernos municipales reconocidos a través de una ley específica anterior amplíen su jurisdicción territorial a las secciones municipales ya existentes en el país; es decir, las antiguas secciones municipales (que siempre comprendieron áreas urbanas y rurales) pasan a denominarse simplemente municipios, dirigidos por sus respectivos gobiernos surgidos de elecciones.

La ley también dispone que el gobierno central debe transferir la infraestructura física de educación, salud y deportes, caminos vecinales y micro-riego existente en cada municipio a sus respectivos gobiernos, obligándolos a su administración, mantenimiento y renovación, y les asigna como una de sus funciones fundamentales la promoción del desarrollo económico y social de su jurisdicción. La intención inicial de transferir a los municipios la responsabilidad del pago de sueldos de los profesores y los trabajadores de salud fue detenida por la férrea oposición que ejercieron los gremios de estos sectores de trabajadores, por lo que esta responsabilidad es aún del gobierno central.

Para que los gobiernos municipales puedan cumplir con estas nuevas obligaciones, la Ley de Participación Popular dispone el incremento de la coparticipación tributaria de los municipios de 10 a 20% del total nacional; esto es, se debe destinar a los gobiernos municipales una proporción mayor de los ingresos nacionales por tributos. Además, la ley establece que se sustituya el antiguo sistema de distribución de estos recursos (recepción condicionada a la capacidad de generación de dichos recursos) por el de distribución proporcional al número de población. De este modo se busca garantizar la recepción de recursos para todos los municipios.

Por último, la ley reconoce personería jurídica a las comunidades indígenas, campesinas y juntas vecinales (bajo el nombre genérico de Organizaciones Territoriales de Base) con el fin de articularlas al proceso de descentralización. En efecto, la ley dispone que estas organizaciones participen en la planificación anual de los recursos públi-

cos municipales y en el control de la gestión municipal a través de la conformación de Comités de Vigilancia.

### DESCENTRALIZACIÓN, DEMOCRACIA Y DISCRIMINACIÓN INDÍGENA

La descentralización es una de las principales reformas políticas de las últimas dos décadas en el ámbito mundial. Se estima que en este período más del 80% de los países en desarrollo con más de 5 millones de habitantes comenzó a reformar sus estructuras centralistas (Hofmann, 2000: 71). La valoración de esta reforma no ha encontrado acuerdo desde el punto de vista ideológico entre los especialistas en este tema, pues mientras unos la asimilan como una reforma impuesta por los organismos multilaterales, funcional a los propósitos de privatización de los servicios públicos y las empresas estatales, otros la conciben como una medida de modernización de las naciones, en razón del anacronismo y exacerbación que supondrían las estructuras centralistas.

Sin duda, la mayor parte de la literatura sobre el tema responde a esta última corriente. Esta literatura usualmente coincide en destacar la importancia de estos procesos en la democratización de los países. En este marco, la importancia asignada a esta reforma va desde acepciones fundamentalistas que la conciben como “una exigencia para la supervivencia del Estado”, asignándole inclusive una de las condiciones distintivas de la democracia (Barbery, 1997: 53), hasta aquellas que enfatizan los factores institucionales del concepto, como la transferencia del poder y de la autoridad a otras instituciones o a los gobiernos locales, para que estos definan, ejecuten y evalúen sus propios proyectos de desarrollo (Cabrero, 1996: 73; Castro y Lea Plaza, 1996: 142). Sobre la base de esta percepción común relativa a la importancia de la descentralización para la democracia, los criterios básicos para evaluar y diferenciar las experiencias o enfoques de la descentralización se relacionan con la *profundidad* de sus procesos. A su vez, el grado de esta *profundidad* se mediría con la mayor o menor participación social en los procesos de descentralización, en el supuesto de que –siempre de acuerdo a la literatura especializada– habría evidencias demostrativas en el sentido de que en los países más democráticos predominan procesos de descentralización socialmente más participativos.

Es sobre esta base que la opinión favorable a la Participación Popular en Bolivia funda en gran medida sus apreciaciones. En efecto, Hofmann, por ejemplo, destaca las formas de participación social

previstas en el proceso de descentralización en Bolivia y el grado de transferencia de competencias del gobierno central y de los recursos necesarios a las nuevas instancias de poder local (Hofmann, 2000: 75). Por su parte, De La Fuente (2001: 25) pone de relieve los grados de autonomía de los poderes regionales y locales y las nuevas competencias de las unidades descentralizadas. Y prácticamente todos los promotores y partidarios intelectuales de la Participación Popular coinciden en sostener que, al involucrarse al área rural (cobijo tradicional de la población indígena) en los alcances de esta ley, se están sentando las bases de la resolución del problema secular de la población indígena boliviana: la *exclusión indígena*. A partir de estas apreciaciones, y siguiendo el razonamiento más común de la literatura sobre el tema, se llega a la conclusión de que la descentralización en Bolivia conlleva un alto grado de profundidad y, por tanto, fortalece y enriquece su democracia<sup>5</sup>; en tal sentido, la superación de la *exclusión indígena* resulta ser el eje de la calidad de este proceso.

Sin embargo, la pertinencia de esta conclusión puede ser equívoca o por lo menos exagerada, no por las bases teóricas que la sustentan, sino principalmente por la visión y percepción de las condiciones y los procesos sociales que supuestamente son afectados positivamente con la Participación Popular y con la magnitud de los alcances de esta ley. En relación con lo anterior, es particularmente importante discutir dos aspectos que hacen al eje de la calidad de la Participación Popular: en primer lugar, la noción del término *exclusión indígena*, que es utilizado por los promotores de esa ley para medir su calidad; y, en segundo lugar, establecer si la situación que históricamente los indígenas bolivianos han venido enfrentando es realmente, o se limita, a esa *exclusión*.

El uso del término *exclusión indígena* se ha hecho bastante común en los últimos años, en especial en el lenguaje oficial, en el de la intelectualidad surgida en el marco del modelo de ajuste estructural y en el de la cooperación internacional multilateral y bilateral<sup>6</sup>. A

---

5 Según estas apreciaciones, precisamente la diferencia entre el caso boliviano y otros procesos de descentralización adoptados en Latinoamérica radicaría en estos aspectos, puesto que los alcances previstos en materia de participación indígena en la democracia y los mecanismos creados al respecto a través de la Ley de Participación Popular serían únicos en la región.

6 Por ejemplo, la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), cuyo diseño está marcado por los criterios de los organismos multilaterales de financiamiento (y, por tanto, de la cooperación internacional), responde a este entendimiento de *exclusión indígena*.

pesar de ello, este término no tiene (por lo menos en Bolivia) una definición conceptual conocida. Empero, una rápida revisión del contexto y de los temas en que se utiliza el término permite concluir que se lo hace para referirse principalmente a la situación de desatención estatal crónica de los indígenas, es decir, a la marginación de los indígenas en que incurre el Estado boliviano en diversas áreas que son de su competencia y obligación. De este modo, la *exclusión indígena* se traduce en *exclusión social* o en *exclusión política* según se trate de desatención de necesidades de salud, educación y saneamiento en el primer caso, o de insuficientes o deficientes mecanismos de participación de los indígenas en el sistema político (democrático), en el segundo. Entonces, cuando los partidarios de la Participación Popular refieren que este proceso sienta las bases de la superación de la *exclusión indígena*, están señalando que el Estado boliviano está encarando sus obligaciones con los indígenas en materia social y, al mismo tiempo, está asumiendo las medidas necesarias para garantizar la participación indígena en el sistema democrático.

Sobre esta base se formula la pregunta lógica: ¿es realmente o se limita a esta *exclusión* la situación que históricamente los indígenas bolivianos han venido enfrentando? El repaso de la historia nacional, principalmente de la época republicana (brevemente resumida en la siguiente sección de este artículo), permite concluir que no; que el problema es mucho más profundo, amplio y, por consiguiente, complejo. No obstante, este repaso respalda la convicción de que en la base de esta situación ha estado y está el concepto de la *discriminación indígena* y que este rebasa el de *exclusión indígena* concebida por los promotores de la Participación Popular. En efecto, la discriminación indígena en Bolivia –de acuerdo a ese repaso histórico– es una construcción estructural de relaciones sociales que, por tanto, no se presenta sólo en o desde el Estado, sino que se produce y reproduce en todos los ámbitos de las relaciones entre las personas o sus grupos mayores de la sociedad, definidas por su condición o no de indígenas, y donde está implícita la noción de inferioridad y subordinación de unos frente a la supuesta superioridad de otros.

Evidentemente, el entendimiento de la *exclusión indígena*, de alguna manera, connota una situación de discriminación de los indígenas, ya que se supone que la desatención estatal enfocada en ellos significa que el Estado está ejerciendo discriminación. Pero en este entendimiento no se asume que esta discriminación emerge de relaciones sociales de una sociedad, sino del *descuido* o del *abandono* del

Estado respecto de sus obligaciones con una parte de la población nacional; es decir, no se asume que ese *descuido* o ese *abandono* puedan obedecer a la manifestación de estructuras sociales<sup>7</sup>. Pero aún en el caso extremo de que se aceptara este origen estructural de la *exclusión indígena*, la consecuencia sería que la *exclusión* es una parte o una de las expresiones de la discriminación, en ningún caso sería sinónimo o equivalente.

Por consiguiente, el problema fundamental de la actual sociedad y democracia bolivianas no es la *exclusión indígena* sino la discriminación indígena; en tal virtud, toda acción o medida que busque la profundización de la democracia en el país debe enmarcarse en la superación de esta.

## LA REPRODUCCIÓN HISTÓRICA DE LA DISCRIMINACIÓN INDÍGENA EN BOLIVIA

Prácticamente todas las lecturas de la historia nacional coinciden en admitir que la discriminación indígena (en los términos aquí esbozados) ha prevalecido en la Colonia y que se ha reproducido en lo esencial una vez que se constituyó la República en 1825. Sin embargo, esta coincidencia se rompe cuando se analiza la discriminación indígena a partir de las medidas y consecuencias de la Revolución Nacional de 1952.

En efecto, todas las lecturas prácticamente admiten que durante la época republicana el esquema asimétrico determinado por la matriz social colonial no sólo permaneció sino que se agudizó. Refieren también que las convicciones criollas de la nueva República acerca de la inferioridad de los indígenas asientan estructuras e instituciones que legalizan la discriminación racial de la *indiada*, generando y reproduciendo relaciones de servidumbre de los indígenas respecto de los *ciudadanos* criollos y sus descendientes. Estas lecturas coinciden también en admitir que, en general, durante este largo período republicano, la adversidad agudizada para los indígenas generó reacciones de creciente resistencia y rebeliones, las cuales se tornan prácticamente incontrolables luego de la Guerra del Chaco (1932-

---

<sup>7</sup> Seguramente es por eso que el término *exclusión indígena* comienza a acuñarse con fuerza en los últimos años, cuando el problema del desarrollo en el país (y en todo el mundo prácticamente) es reducido a un problema de pobreza (de los indígenas principalmente), el cual –según las estrategias y los planes de desarrollo– obedece a una situación de *exclusión*.



1935), al encontrar eco o causas cercanas en las reivindicaciones del naciente sector obrero urbano y minero organizado y en algunos grupos intelectuales de la descendencia criolla.

Es cuando se llega al momento de la Revolución Nacional y sus derivaciones o sucesos posteriores que nítidamente se perfilan dos lecturas de la historia nacional, en especial cuando se aborda la problemática indígena. La base de diferencia de estas lecturas es el grado de admisión del quiebre o no de la discriminación indígena en tanto matriz social definitoria de las condiciones de este sector.

Por una parte, la historia oficial suele presentar la Revolución Nacional como el momento de quiebre definitivo del orden social discriminatorio y de su Estado anti-indígena, porque evidentemente a raíz de este acontecimiento se aprueban medidas que significan la abolición del régimen de servidumbre del indígena y la adquisición de derechos individuales que –por lo menos formalmente– le confieren la condición de ciudadano, con derechos para el ejercicio electoral (elegir y ser elegido), y derechos a la educación universal y a las tierras expropiadas a los hacendados<sup>8</sup>. De acuerdo con esta visión, el reconocimiento de estos derechos a los indígenas era acción suficiente del Estado; su aplicación y ejercicio dependían de cada individuo.

Por su lado, algunos especialistas en temas indígenas consideran que las medidas adoptadas en 1952 han derivado en un proceso inconcluso, es decir, valoran estas medidas como un esfuerzo en la dirección del resquebrajamiento del Estado excluyente heredero de la Colonia, pero sostienen que la igualdad liberal propiciada por estas medidas, que debía traducirse en una paridad real de indígenas y no indígenas, en la práctica se traduce en el reconocimiento de una ciudadanía *a medias* de los indígenas, manteniéndose por tanto “las relaciones coloniales de indios y no indios” (Ticona et al., 1995: 193).

Nosotros compartimos en alguna medida esta última lectura, pero (en función de los argumentos planteados en la siguiente sección de este artículo) sostenemos que la discriminación indígena pre-

---

8 Durante la Colonia y la República no todas las comunidades indígenas fueron sometidas a la condición de hacienda en la región andina o tierras altas; en cambio, en las tierras bajas las medidas en materia de expropiación de tierras latifundistas y su distribución a los indígenas fueron de casi nula aplicación por dos razones: la barrera natural entre las tierras altas y bajas constituida por la cordillera de los Andes que ha favorecido un desenvolvimiento de la gran región de las tierras bajas dominada por estratos no indígenas, prácticamente al margen del poder y gobierno central en la ciudad de La Paz; y la clasificación de los indígenas en esta región en una escala que los ubicaba al margen de la sociedad y, por tanto, carentes de todo derecho.

valece en Bolivia; que ha trascendido la ideología progresista que acompañó la primera etapa de la Revolución Nacional, y que ha subsumido inclusive la democracia que rige ininterrumpidamente desde 1982. En la matriz social definitoria de la organización social boliviana subsisten, de un lado, los indígenas predestinados a la subordinación, al margen de condición económica, grado de educación, ubicación geográfica u otro factor; y, de otro, la *nueva* sociedad no indígena<sup>9</sup> que emerge en 1952 con las prerrogativas implícitas de los criollos republicanos. La mejor medida de la certeza de esta convicción es la gradual conformación de un movimiento indígena post Revolución Nacional contestatario, expresado en varias organizaciones nacionales cuyas bases de acción, si bien aún están mediatizadas por reivindicaciones concretas (tierras, territorios, mayor atención social del Estado, etc.), al mismo tiempo se han venido dotando de argumentos, plataformas y tesis dirigidas a modificar el origen estructural de sus condiciones.

De su parte, los partidarios de la Participación Popular no tienen una visión única; hay quienes adhieren a la visión oficial de los alcances y derivaciones de la Revolución Nacional, mientras que otros coinciden con la segunda lectura relativa a este acontecimiento. No obstante, en uno u otro caso atribuyen las limitaciones de las medidas a la visión *civilizadora* adoptada por el Estado respecto de los indígenas, por la cual todos los atributos culturales que interfirieran su civilización tendrían que ser modificados o eliminados. Asimismo, admiten que, una vez que el Estado le reconoció al indígena derechos ciudadanos, no habría hecho lo suficiente para integrarlo a la vida política del país (*exclusión política*) y tampoco se habría ocupado lo suficiente de sus necesidades sociales (*exclusión social*). Y sería este *modelo* el que habría hecho crisis en los años noventa, y el escenario que habría encontrado la Participación Popular y las reformas sociales en general en 1994. Obviamente, a

---

9 Utilizamos el término *nueva* sociedad no indígena para referirnos más a los cambios de discurso que a los cambios de los estratos no indígenas sucedidos con la Revolución de 1952. Nuestra convicción es que, en lo fundamental, ese acontecimiento sólo marcó un cambio de discurso de los estratos no indígenas y no un desplazamiento de los estratos más criollos por otros mestizos. Sin embargo, para algunos autores como Rivera (1996), ese hecho histórico marca la emergencia definitiva de los mestizos en Bolivia, como herederos de las prerrogativas criollas. Pero más allá de las discrepancias con esta apreciación, lo importante para los propósitos de este artículo es destacar que la emergencia mestiza o el reciclaje criollo de todos marcó su supuesta superioridad respecto de los indígenas. Por tanto, la matriz social colonial se mantuvo en lo esencial.

decir de sus partidarios, ese es el escenario que habría sido modificado por esa ley en favor de los indígenas y en desmedro de un maltrato y agotado Estado *civilizador*.

### DISCRIMINACIÓN INDÍGENA, PARTICIPACIÓN POPULAR Y DEMOCRACIA

Como ya se mencionó, nuestra convicción es que el escenario social que ha encontrado la Participación Popular en 1994 no es de *exclusión*, sino de discriminación indígena.

Es a partir de una lectura más crítica y profunda de la historia que se inicia en 1952 –y ante todo acercándose a una perspectiva indígena– que se puede obtener esta convicción. Las puntualizaciones que se ensayan a continuación buscan ese propósito; es decir, buscan demostrar que la matriz social originada en la Colonia y mantenida en la República no ha sido afectada fundamentalmente por las medidas de la Revolución Nacional, y que más bien estas han sido subsumidas por aquella. Asimismo, pretenden explicar por qué esa matriz social ha cobrado legitimidad en un escenario formalmente democrático, con plenos derechos de ciudadanía de los indígenas. En otras palabras, se intenta hacer ver que el escenario social que se ha configurado desde la Revolución Nacional es mucho más complejo que el presentado por la historia oficial y que, en consecuencia, requiere de medidas equivalentes para su superación.

Sobre esta base, la valoración de la Participación Popular dominante hasta ahora, con una base de referencia insuficiente sino distorsionada, puede modificarse sustancialmente, quedando en entredicho inclusive su supuesta contribución a la perfección de la democracia en Bolivia. Asimismo, se puede construir y entender mejor el contexto de la persistencia de la resistencia de los indígenas a un orden democrático en las últimas décadas, cuando teóricamente no deberían tener razones para ello.

### LA PARTICIPACIÓN POPULAR NO PERCIBE LA IMPERMEABILIDAD DE LA MATRIZ SOCIAL COLONIAL FRENTE A LA FORMALIDAD LEGAL

Las medidas adoptadas en 1952 correspondieron al ámbito más básico de las relaciones sociales entre no indígenas e indígenas; el reconocimiento de los derechos individuales de ciudadanía a estos últimos debe ser entendido de esa manera. No se adoptaron medidas dirigidas a ámbitos específicos de esas relaciones (como el político, el cultural o el económico), probablemente esperando que las reper-

cusiones en estos ámbitos se dieran por efecto de la vigencia de los derechos ciudadanos. Tampoco se aprobaron medidas complementarias que garantizaran o reforzaran la aplicación o el ejercicio de estos derechos por parte de los indígenas en la nueva situación social. Mucho menos se pensó en el reconocimiento de derechos colectivos para los indígenas.

De este modo, al librarse el cumplimiento de estos derechos individuales a la dinámica de la sociedad, donde el cumplimiento de la igualdad entre indígenas y no indígenas fue confiado a la iniciativa y voluntad de estos últimos (pues ni siquiera les fue comunicada a los primeros), y donde el Estado –convertido en *benefactor* de los indígenas– nuevamente era encarnado por la *nueva* sociedad no indígena, el resultado tendría que haber sido previsible: el reconocimiento por parte de los indígenas de la supuesta supremacía de esa *nueva* sociedad no indígena y no el empate social. Por consiguiente, desde el momento en que esta asimetría social fue adquiriendo normalidad (en el campo y en la ciudad), es también comprensible la ausencia de aspiraciones (y posibilidades) indígenas de un empate político, pues la dinámica de la organización social y de sus instituciones basadas en la discriminación tendría que engendrar una democracia con indígenas que como límite de su ciudadanía debían aspirar a ser electores y no elegidos, lo que equivalía más o menos a la réplica de la anterior visión criolla sobre la *indiada*: ser siervos y no patronos.

En síntesis, si en el fundamento de la discriminación está la noción de superioridad de unos y la subordinación de otros, la discriminación indígena no se ha superado en el país como resultado de su *ciudadanización* iniciada en 1952; es más, ni siquiera ha retrocedido, se ha reproducido a través de otros cauces y manifestaciones. Su abierta base racial, que prevaleció en toda la época republicana anterior a la Revolución Nacional e inclusive durante la primera época después de 1952, ha devenido en una base más étnica y cultural, pero no por ello menos prejuiciosa o menos excluyente. En consecuencia, se puede afirmar que los derechos de ciudadanía reconocidos a los indígenas en 1952 son una concesión dosificada de la *nueva* sociedad no indígena que, a lo máximo, estuvo destinada a reducir la rigidez de la matriz social colonial y no a eliminarla. Es por eso que la discriminación indígena sigue abarcando todos los ámbitos de la sociedad y del Estado; de este modo, la exclusión política de los indígenas –que durante el período republicano anterior fue legalizada– ahora se torna legítima porque los derechos formales de ciudadanía que fue-

ron conferidos a los indígenas han sido subsumidos por la dinámica de la matriz social colonial.

Por consiguiente, la democracia que rige intermitentemente en el país en los últimos cincuenta años (ininterrumpidamente desde 1982) se ha venido desarrollando admitiendo la discriminación indígena como un dato ajeno a su incumbencia o, lo que es lo mismo, la matriz social colonial se ha venido reproduciendo a través de la misma democracia.

La Participación Popular no altera la base de las medidas aprobadas en 1952 respecto a los derechos ciudadanos para los indígenas; se puede decir que los reafirma. Sin embargo, al mismo tiempo, enfoca su atención en el ámbito político de estos derechos<sup>10</sup>. De este modo, los derechos individuales de ciudadanía indígena se mantienen subsumidos por los mecanismos de discriminación de la sociedad; o sea, se mantiene el carácter inocuo de esos derechos para los indígenas.

Por otra parte, el enfoque privilegiado que la Participación Popular utiliza en el ámbito político de esos derechos –como se verá más adelante– comprende medidas absolutamente débiles frente a la magnitud de la discriminación indígena en ese plano. El resultado de esta orientación y alcances de la Participación Popular es la sobrevivencia de la matriz social colonial con todas sus consecuencias. Es que esta ley ha adoptado la noción limitada de *exclusión indígena*, la cual, aparentemente, no le permite percatarse de que la naturaleza de esta matriz requiere medidas que correspondan a su magnitud y profundidad, esto es, medidas que difícilmente puedan ser subsumidas por la fuerza de esa matriz, como la penalización de la discriminación u otras similares que vayan en refuerzo del cumplimiento de los derechos individuales de los indígenas. Por la misma razón, la Participación Popular no percibe que, si se quiere afectar la matriz desde algún ámbito específico de su manifestación,

---

10 En realidad, las reformas sociales de 1994 incluyen medidas dirigidas al ámbito cultural también, las cuales se concretaron mediante el reconocimiento estatal de algunos derechos colectivos de los indígenas (idioma, autoridades tradicionales) a través de la reforma de la Constitución Política de ese año. La Participación Popular refrenda estos derechos disponiendo el reconocimiento jurídico de las comunidades indígenas en el campo; sin embargo, este reconocimiento es funcional al esquema de participación municipal previsto en esta ley. Asimismo –al igual que en el caso de los derechos individuales– el cumplimiento de estos derechos colectivos ha quedado librado a la dinámica de la vieja organización social discriminatoria donde se han convertido en una mera consigna declarativa, carente de contenido y perspectivas.

las medidas que vayan a tomarse deben ser lo suficientemente drásticas y profundas; en este sentido, desde el ámbito político debe corresponder la aprobación de medidas que establezcan el acceso de los indígenas a la administración del poder estatal, base del dominio político no indígena en la sociedad.

### LA PARTICIPACIÓN POPULAR NO ENFRENTA LA EXCLUSIÓN POLÍTICA DE LOS INDÍGENAS

Como se ha visto, la reproducción histórica de la matriz social colonial ha sido posible a razón de la reproducción prácticamente independiente de los estratos indígenas y no indígenas en la sociedad boliviana; por tanto, manteniendo un marco de relaciones asimétricas definidas en el origen de la conformación social entre estos estratos. Aceptando esta evidencia, es impensable que determinados ámbitos de estas relaciones pudieran haberse sustraído de esta matriz básica y desarrollado sobre otras bases. En este sentido, la discriminación en los ámbitos económico, político o cultural de estas relaciones sociales, más allá de los denominativos que pueda dársele (segregación, marginación, exclusión, etc.), corresponde a esa matriz social básica, aunque en determinados momentos y ámbitos haya tenido o tenga mayor incidencia.

No obstante, de acuerdo a la historia de Bolivia brevemente referida, el ámbito político siempre tuvo una importancia decisiva en el sostenimiento de las relaciones sociales de discriminación, ya que allí se reproducía (y reproduce) la administración del poder estatal funcional a los intereses de los no indígenas a través de leyes, normas e instituciones que buscan regular el funcionamiento de la sociedad. De ahí que este ámbito haya estado celosamente resguardado desde siempre por los no indígenas, ejerciendo prácticamente un monopolio sobre su acceso y marginando sistemáticamente a los indígenas. Esta secular exclusión de los indígenas respecto de la política ha sido impuesta durante el período colonial; posteriormente –desde la independencia hasta 1952– cobró legalidad y, finalmente, en los últimos cincuenta años, obtuvo carta de legitimidad.

La Participación Popular, de acuerdo a sus disposiciones, no pretende el rompimiento del monopolio no indígena al acceso y control de la administración del poder estatal. Por el contrario, lo mantiene incólume a través de la creación de un apéndice de ese poder principal, con valor accesorio, marginal y dependiente frente al mismo (el

municipal), el cual se destina a la administración y control de los indígenas. Es decir, el poder municipal que se incorpora en la estructura estatal mediante esta ley no representa una división del poder central monopolizado por los no indígenas y, por tanto, una cesión de espacios de decisión del mismo a los municipios. En tal sentido, la transferencia de competencias y responsabilidades a ese nuevo poder municipal que establece la Participación Popular no afecta en absoluto al poder monopólico estatal, sino que se refiere a aspectos esencialmente funcionales a las necesidades materiales de los indígenas. Las potestades y derechos de participación y fiscalización que ellos tendrían en cada municipio se limitan a estos aspectos meramente administrativos y de ningún modo políticos.

El resultado real de la aplicación de este diseño de la ley es una incorporación de los indígenas en la *democracia participativa*, pero al mismo tiempo es una afirmación del monopolio no indígena de la administración del poder estatal que regula el funcionamiento de la sociedad. Es que, si la Participación Popular se desenvuelve en el marco de la noción de *exclusión indígena*, difícilmente sus alcances abarcarán objetivos de resquebrajamiento del control monopólico del poder estatal. Al amparo de esta noción, la preocupación de la ley es la insuficiente participación indígena en el sistema democrático formal, y no necesariamente su acceso al poder estatal principal. Es por eso que la Participación Popular insta los mecanismos e instituciones democráticas que garantizan una mayor participación política de los indígenas, pero en una instancia de decisiones accesorias y marginales del poder estatal principal: el municipio.

Con este resultado no es extraño que los indígenas –luego de un primer momento de expectativas positivas sobre la ley en el plano más importante de la discriminación– hayan retomado el camino del levantamiento como el expediente más efectivo para la concreción de esporádicas incursiones en ese férreo espacio del poder y de las decisiones estatales. Obviamente, estos levantamientos han supuesto el resquebrajamiento de todo el diseño normativo e institucional de participación social de la Participación Popular y del mismo sistema democrático<sup>11</sup>.

---

11 En este sentido, la estrategia de *descentralización del conflicto* que habría estado entre las intenciones ocultas de la Participación Popular, por lo menos en el plano político, no ha sido de gran efectividad. Pero los levantamientos indígenas y populares no sólo están desmoronando esas intenciones de la Participación Popular, sino que además están demostrando la fragilidad de otros mecanismos e instituciones de participación

## LA PARTICIPACIÓN POPULAR TIENE UNA VISIÓN REDUCIDA Y SIMPLE DE LO INDÍGENA

Se trata de una obnubilación fundamental de la Participación Popular. Consiste en asumir que los indígenas son solamente aquellos que permanecen en sus comunidades en el área rural. Se pierde de vista que los indígenas han devenido en sector, estratos y hasta estamentos social y económicamente diversos y geográficamente dispersos, pero no por ello cultural y étnicamente imperceptibles. En efecto, desde 1952, muchos indígenas, en su condición de liberados de la servidumbre, han optado por la civilización (en los términos ya mencionados) y, por tanto, han emigrado a las ciudades para intentar incorporarse a la sociedad nacional, tratando de asumir la condición del cambio cultural a través del aprendizaje del idioma español, la búsqueda de la escuela *universal* para sus hijos, el cambio de vestimenta, etc. La reproducción de estos contingentes urbanos de indígenas ha dado origen a la conformación de diversas categorías socioeconómicas en función de ingresos económicos, grado de instrucción, manejo del idioma español, tipo de ocupación, antigüedad de la inmigración, etc. Desde la visión de la *nueva* sociedad no indígena, todos estos contingentes han dejado de ser indígenas, pero no son ciudadanos como ellos; ni siquiera los altos ingresos económicos y/o la profesionalización son admitidos para asimilar a los indígenas como parte de la clase social media, ya que esa categorización está al margen de la distinción esencial entre indígenas y no indígenas. Para la visión no indígena, todos los demás son simplemente individuos que cohabitan en la ciudad, pero de todos modos inferiores por su origen y, por lo mismo, predestinados a la subordinación.

La *nueva* sociedad no indígena ha encontrado en el término *cholo*, preexistente a la revolución de 1952, el expediente para definir una categoría social genérica que se refiera a todos los indígenas urbanos y sus descendientes, ponderando precisamente su origen a través de rasgos étnicos y culturales (cuando no raciales) y haciendo abstracción de las enormes diferencias ya señaladas al interior de

---

social introducidos en la democracia boliviana contemporáneamente a la Participación Popular, entre los que se debe mencionar el sistema de diputados uninominales. La hipótesis subyacente es que a mayor inclusión de los indígenas en la democracia sin un acceso efectivo al poder estatal principal, mayores posibilidades de continuidad y robustecimiento del levantamiento de ellos.



estos contingentes. Esta categoría permite a los no indígenas plantear las respectivas fronteras entre ellos y los demás ciudadanos, es decir, admitirlos en público, pero sin necesariamente tener que compartir sus espacios exclusivos, en especial los que están destinados a las decisiones y al poder estatal<sup>12</sup>.

Esta obnubilación figura en las disposiciones de la Ley de Participación Popular ya que a la hora de hablar de los indígenas se refiere exclusivamente a los indígenas que quedan en el área rural e ignora a los cholos, seguramente asumiendo que se trata de ciudadanos urbanos ya “articulados en la vida jurídica, política y económica del país” (Art. 1, Ley de Participación Popular) y, por tanto, no afectados por la *exclusión indígena* y menos por la discriminación indígena. De este modo, deliberadamente o no, la ley dispone una frontera política entre indígenas del campo y de las ciudades, y encubre las dimensiones de la situación actual de la discriminación indígena en Bolivia, y lo hace precisamente en nombre de la participación social. Este resultado se origina en la designación del municipio como la unidad territorial y administrativa de la descentralización. En efecto, por una parte, con esta disposición, el acceso al poder estatal principal se mantiene cerrado para los cholos –al igual que para los indígenas del campo–; por otra parte, el acceso al poder municipal debe ser disputado a la *nueva* sociedad no indígena, en un escenario que no les pertenece y respaldados por los inofensivos derechos individuales de ciudadanía. En consecuencia, debido a esta obnubilación, por lo menos la mitad de los indígenas del país (los que viven en las ciudades) son confinados a una especie de limbo eterno de la democracia, donde la condición de ciudadanos provisionales no podrá ser jamás superada en esta sociedad, ya que para ello requieren superar plenamente sus rasgos y características étnicas y culturales.

Con esta lógica de la Participación Popular (y de la *nueva* sociedad no indígena) no sería raro que en unos años, debido a la acelerada

---

12 El término *cholo* según Larson (citado por Rivera, 1996: 50) aparece a fines del siglo XVIII y se refiere a un desdoblamiento de los mestizos en las zonas altas tradicionales. En la Bolivia post 1952, el cholaje es reconocido como un estrato esencialmente urbano, y aunque en la estructura social reconocida “fundada sobre desprecios escalonados” (Saignes, citado por Rivera, 1996: 47) se asume que este estrato desprecia (discrimina) al estrato inferior, esta situación no modifica lo esencial de la matriz social colonial, pues cholos e indígenas de todos modos figuran en la única escala de los subordinados de esa matriz.

urbanización del país, se nos hable de la *exclusión indígena* o de la discriminación indígena como un problema de *minorías*.

### LA PARTICIPACIÓN POPULAR CONFUNDE CENTRALIZACIÓN CON DISCRIMINACIÓN INDÍGENA

El Estado republicano boliviano, ya sea el criollo o el que nace en 1952, evidentemente siempre fue centralista políticamente hablando, pero lo ha sido al interior de quienes detentaban el monopolio de su administración, es decir, de los estratos no indígenas. En otras palabras, el centralismo político y administrativo ha supuesto un escenario histórico de disputas internas del poder estatal de estos estratos, al margen de sus relaciones con los indígenas del campo y las ciudades. Entonces, las reivindicaciones de descentralización –ciertamente muy fuertes desde la década del ochenta– han correspondido tradicionalmente a intereses regionales de los estratos no indígenas, quienes siempre han aspirado a constituir gobiernos regionales (departamentales), con facultades y prerrogativas plenas de administración del poder regional. En cambio, la discriminación –como se ha establecido– siempre ha sido un fenómeno que ha afectado a los indígenas, trascendiendo cualquier otro tipo de factores geográficos, regionales y hasta ideológicos. Por lo mismo, las reivindicaciones de descentralización nunca fueron parte de las demandas indígenas porque simplemente nunca ha sido este su problema. En todo caso, por toda la historia que vivieron los indígenas, su demanda tendría que haber sido de acceso a los mecanismos e instancias principales de decisión del Estado.

Sin embargo, es evidente que los indígenas (del campo) en los años previos a la Participación Popular fueron reclamando al Estado una mayor atención de sus necesidades materiales (productivas y sociales). También es evidente que en esa última época los reclamos o demandas por participar y hasta decidir sobre el uso de los recursos eran crecientes, pero enfocados hacia aquellos canalizados a través de las ONGs, porque los del Estado siempre fueron escasos. Entonces, la demanda o aspiración indígena en este plano también era clara y no puede ser confundida como demanda de descentralización.

La Ley de Participación Popular es un modelo de descentralización que supuestamente busca superar la *exclusión indígena* (bajo su entendimiento de que es el problema fundamental que viven los indí-

genas); es decir, enfrenta articuladamente (o por lo menos pretende hacerlo) el centralismo y la exclusión. Es precisamente esta pretensión la que ha servido de base para los elogios que ha recibido, ya que esta acción articulada permitiría esperar una descentralización ampliamente participativa y, por tanto, profundamente democrática. Para lograr este propósito, por una parte, designa unidades administrativas locales y no regionales para la operacionalización de la descentralización, supuestamente buscando el máximo de participación social en el proceso. Por otra parte, al conferir a los municipios atribuciones de decisión sobre el destino de una parte de los recursos fiscales a través de la constitución de gobiernos municipales y de la participación de su población en esta decisión y control, supuestamente se está transfiriendo parte del poder central a estas unidades administrativas. Finalmente, la ampliación de la jurisdicción de los municipios hasta las comunidades indígenas supuestamente convierte automáticamente a estas últimas en beneficiarias y sujetos de esta transferencia del poder central.

El resultado de estas disposiciones en el plano de la discriminación indígena (como ya se ha visto) es prácticamente nulo, pero en el plano del enfrentamiento al centralismo el resultado es congruente con la demanda indígena de una mayor atención de sus necesidades materiales y de participación en la decisión sobre el uso de los recursos. La Participación Popular no logra consolidarse como un modelo de descentralización ampliamente participativo en el sentido de enfrentar la discriminación indígena, esto es, de garantizar la participación indígena en el poder estatal principal; empero, aunque de manera limitada, esta ley puede contrarrestar la *exclusión indígena*.

Ahora bien, al desnudar esta limitación de la Participación Popular, sus supuestos méritos en el plano de la descentralización quedan también notablemente disminuidos. Efectivamente, sin el atributo participativo la ley se ajusta a las definiciones de un modelo común de descentralización, pues se transforma en un proceso de transferencia de responsabilidades y de la autoridad a otras instituciones o a los gobiernos locales para que estos definan, ejecuten y evalúen sus propios proyectos de desarrollo (Cabrero, 1996: 73), al admitir que “hay ámbitos en los que las decisiones pueden realizarse y ejecutarse de manera más eficaz que en otros, y [...] que es bueno que la decisión esté en manos de quienes puedan ejecutarla con mayor facilidad y mayor eficacia” (Laserna, 1997: 246).

En síntesis, de acuerdo a la historia del país, el centralismo no ha condicionado la discriminación indígena; se trata de dos dimensiones que se han venido desarrollando de modo independiente. Desde una perspectiva indígena –y debería serlo también desde una perspectiva verazmente democrática– el problema central del país es la discriminación y no el centralismo.

## CONCLUSIONES

La Ley de Participación Popular, pretendidamente o no, tiende a distraer a los indígenas de su problema históricamente central, concediéndoles o conminándolos a las prácticas de la democracia *participativa* en espacios territoriales e instancias estatales restringidas, desde donde nunca pudieron ni podrán siquiera acercarse al poder principal del país por los mecanismos que la democracia formal establece. Ni siquiera el ideal de lograr que uno o todos los municipios del país se desarrollen plenamente en el marco de las disposiciones de la Participación Popular (comunidades indígenas legalmente reconocidas; concertación de sus demandas materiales entre ellas; ciudadanos o ciudadanas con iguales oportunidades de acceso a cualquier cargo municipal y donde todas las instancias de participación y control social en el municipio funcionen perfectamente) tiene relación alguna con la superación de la discriminación indígena. Al contrario, con este confinamiento democrático *dorado* de los indígenas, la sociedad no indígena se asegura el monopolio de las instancias e instituciones de decisión nacional para sí, ya que los cholos de las ciudades no se toman en cuenta. Por tanto, la democracia boliviana continúa desenvolviéndose admitiendo la discriminación indígena como un dato ajeno a su incumbencia.

La Participación Popular, al crear instancias territoriales dependientes del Estado en el área rural, incorpora a los indígenas *en la vida jurídica, política y económica del país*, pero no necesariamente los incorpora en el sistema democrático. En cambio, introduce instituciones (en el sentido de acciones establecidas) de ese sistema en una sociedad –la indígena– que ha sabido desenvolverse antes y después de 1952 al margen de las mismas y prácticamente también al margen del Estado. A través de estas instituciones, el Estado, que representa los intereses de los estratos no indígenas, penetra en los espacios de dominio tradicional de los indígenas, un espacio desconocido para ese Estado ya que sólo ha incursionado en él para apla-

car rebeliones y para imponer despojos territoriales o exacciones impositivas. Teóricamente, ahora, esta incursión no es para perpetrar despojo o exacción y no es circunstancial; es para quedarse entre los indígenas del campo (los de las ciudades ya no cuentan) y para *articularlos* en prácticas y nociones de un sistema político que no es de ellos. En este sentido, esta incursión de este Estado no indígena tiene mucha semejanza con la relación que esta misma *nueva* sociedad no indígena definió en su incursión en el mundo indígena luego de la revolución de 1952. En esa ocasión se buscó la incorporación de los indígenas en la civilización, hoy se busca la incorporación de estos en la democracia, sin considerar si el entendimiento de civilización y democracia de estos y de aquellos es compatible. Las consecuencias de este nuevo experimento –pretenidamente o no– pueden ser las de una subsunción de las instituciones organizativas de los indígenas del campo por parte de las instituciones de un Estado no indígena, determinando el surgimiento de nuevos procesos de alienación y desestructuración comunal. “Con la Participación Popular lo local comienza a manifestarse más gubernamental, a mostrar contenidos menos sociales y más estatales. En esta transición la sociedad local se estructura en torno al Estado” (Blanes, 2000: 5).

En términos de descentralización, la Participación Popular responde a los cánones clásicos (asignación de recursos fiscales para la atención de necesidades locales y delegación de competencias de administración de estos recursos a las unidades administrativas territoriales descentralizadas), y ciertamente es una singularidad de este modelo la participación directa de las organizaciones sociales en la planificación de esos recursos públicos y la participación indirecta en el control de la gestión municipal. Empero, se está hablando sólo de un 20% del total de los recursos fiscales del país para ser distribuidos entre más de 300 municipios (donde sólo 9 municipios capitales de departamento absorben 39% de esos recursos), supuestamente para generar el desarrollo rural local. Asimismo, se está hablando de competencias municipales minúsculas frente a la envergadura de las necesidades del desarrollo rural (las decisiones sobre la inversión pública mayor –en obras de riego por ejemplo– no competen a los municipios, sino a los poderes centrales o departamentales). En estas condiciones, la planificación del desarrollo local entendida como “un escenario sociopolítico en proceso de configuración que puede posibilitar la planificación del desarrollo y la parti-

cipación real de los ciudadanos en las decisiones de interés colectivo” (Blanes, 2000: 6) resulta una expectativa totalmente desproporcionada para los municipios rurales.

La ecuación teórica que establece una relación directa entre mayor descentralización y profundización de la democracia queda en entredicho en el caso boliviano y muy probablemente en sociedades que comparten con Bolivia la condición de la discriminación de una mayoría de su población. La descentralización no sólo puede trascender esa condición de la discriminación, sino que puede afianzar su legitimación; por lo menos, ese parece ser el caso de Bolivia. Este apunte es trascendental en la última década porque los procesos de descentralización en América Latina se han venido dando de un modo generalizado como signos de modernización de sus nacientes democracias. Esta observación conduce a preguntarse si son universales los modelos de democracia y sus instituciones que supuestamente la profundizan, o si sus límites frente a problemáticas tan profundas como la discriminación son sistémicos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arteaga, Walter 2001 *Lo local: dilemas de la democracia y la participación social* (La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario/Proyecto Control Ciudadano).
- Barbery, Roberto 1997 “Una revolución en democracia” en República de Bolivia-Ministerio de Desarrollo Humano-Secretaría Nacional de Participación Popular *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Blanes, José 2000 *Mallkus y alcaldes* (La Paz: Programa de Investigación Estratégica en Bolivia/Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios).
- Cabrero, Enrique 1996 “Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional” en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 142, marzo-abril.
- Castro, Miguel y Lea Plaza, Mauricio 1996 “La hora de lo local en Bolivia” en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 142, marzo-abril.
- De La Fuente, Manuel (comp.) 2001 *Participación popular y desarrollo local* (Cochabamba: Centro de Estudios Superiores Universitarios/Instituto de Estudios Sociales/Universidad Mayor de San Simón) Introducción.
- Grupo Consultivo, Seguimiento de la EBRP, Grupo 4-Integración y participación social 2002 *La estrategia boliviana de reducción de la pobreza y la problemática de la exclusión social* (La Paz: ONU/Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional).

- Hofmann, Renata 2000 *Empoderamiento de las comunidades campesinas e indígenas* (La Paz: Ayuda Obrera Suiza/Programa de Apoyo a la Democracia Municipal).
- Laserna, Roberto 1997 “Modernización, democracia y participación” en República de Bolivia-Ministerio de Desarrollo Humano-Secretaría Nacional de Participación Popular *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Molina, Sergio y Arias, Iván 1996 *De la nación clandestina a la participación popular* (La Paz: Centro de Documentación e Información-CEDOIN).
- República de Bolivia-Congreso Nacional 1994 *Ley de Participación Popular* (La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia).
- Rivera, Silvia 1996 “En defensa de mi hipótesis sobre el mestizaje colonial andino” en Museo Nacional de Etnografía y Folklore (comp.) *Mestizaje: ilusiones y realidades* (La Paz: Museo Nacional de Etnografía y Folklore).
- Ticona, Esteban; Rojas, Gonzalo y Albó, Javier 1995 *Votos y Wiphalas, Campesinos y Pueblos Originarios en Democracia* (La Paz: Fundación Milenio/Centro de Investigación y Promoción del Campesinado).

ELIANA LÍA RIVERA ALARCÓN\*

## DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA: UNA VISIÓN DESDE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS PERUANAS

### INTRODUCCIÓN

Para las comunidades campesinas peruanas la experiencia del período republicano representa un largo proceso de búsqueda de su ciudadanía en el Estado nacional<sup>1</sup>. Este proceso, que atraviesa por varios momentos, encontrará en el marco constitucional el desarrollo de un pensamiento tutelar y proteccionista, que se inicia con la Constitución de 1920 y continúa con las constituciones posteriores de 1933, 1979 y 1993<sup>2</sup>. En estos períodos constitucionales, el afán

---

\* Abogada. Doctoranda en Derechos Fundamentales de la Universidad Carlos III de Madrid, España. Instituto Latinoamericano de Investigación (ILAI), Asociación Kuraka, Cuzco, Perú.

1 Utilizaremos el concepto de comunidades campesinas como sinónimo de poblaciones indígenas dado que así se las denomina en Perú, considerando todas las connotaciones socio-políticas y culturales que están de por medio. Las comunidades campesinas a las que se hace referencia en este trabajo se ubican principalmente en la sierra sur del país.

2 Si bien la Constitución de 1993 reconoce la diversidad cultural de la nación, también tiene restricciones para el reconocimiento de derechos diferenciados para la población comunal, como son los derechos sociales y colectivos.



modernizador del derecho y de las políticas estatales centró su atención principalmente en la comunidad indígena como institución. Olvidaron que era igualmente importante la conversión del indígena en ciudadano, lo cual suponía no sólo reconocer su existencia, sino reconocerlo como sujeto de un conjunto de derechos humanos individuales y colectivos.

El tema de la ciudadanía y la democracia en las comunidades indígenas ha cobrado especial importancia porque tiene su origen en un problema práctico, insuficientemente resuelto, de momento, por el sistema democrático. Este ha basado la pertenencia de los individuos –pertenecientes a las comunidades campesinas– a la comunidad política –Estado peruano– en un modelo de integración, cuando no de asimilación, que dejaba en situación precaria el posible desarrollo de la diferencia entre el individuo y la comunidad; y, por consiguiente, el desarrollo del pluralismo social, jurídico y político de la sociedad civil.

En Perú, la pertenencia a la comunidad política nunca fue compatible con la pluralidad de identidades colectivas, y la democracia justificó muchas veces procesos de exclusión y asimilación. De esta manera, la exclusión política, social y cultural por razones étnicas tiene efectos sobre la configuración de la ciudadanía. Durante el desarrollo de los procesos de ciudadanización campesina y/o indígena, el tratamiento de los problemas legales de este sector poblacional encontró varios canales formales para su resolución, aunque manteniendo la vía informal como recurso alternativo al oficial y/o complementario de la propia racionalidad comunal.

Además, es pertinente considerar que este proceso de ciudadanización se desarrolla en un escenario donde las diferencias culturales y étnicas están relacionadas con desigualdades sociales y económicas, sumándose a esto la violencia social y política que hacen del Perú un país profundamente estratificado.

Esta ponencia busca analizar y reflexionar sobre las posibilidades que encontramos actualmente para impulsar el reconocimiento de la ciudadanía campesina, el pluralismo jurídico y la consolidación de la democracia en el Perú, poniendo especial énfasis en la manera en que se construyen las relaciones entre el Estado y las comunidades campesinas.

En primer lugar, presentaré y analizaré el proceso de titulación de tierras –canales formales– de las comunidades campesinas diseñado por el Estado para reconocer y legalizar la propiedad de las

tierras comunales. Esta experiencia permitirá apreciar los mecanismos participativos diseñados para el trabajo de titulación y la dispersa y compleja legislación creada para dicho objetivo, así como algunos resultados cuantitativos. Al mismo tiempo, la experiencia de titulación de tierras nos permitirá comprobar que la ciudadanía no sólo tiene que ver con el reconocimiento de sus derechos, sino también con la materialización práctica de estos derechos, con el desarrollo efectivo de las oportunidades de vida que los derechos contienen normativamente.

Como segundo punto analizaremos las experiencias de algunos mecanismos democráticos –*canales informales*– desarrollados por las comunidades campesinas. Podremos apreciar estas experiencias a través de la organización interna de la comunidad y de las rondas campesinas, estas últimas creadas como un mecanismo de regulación social en el ámbito donde operan<sup>3</sup>.

Las comunidades campesinas son instituciones de primera importancia en Perú, dado su número, la población que albergan y la cantidad de recursos naturales que poseen. La experiencia de las rondas campesinas como parte de la organización comunal, y la forma en que cumplen sus funciones, permitirán comprobar la existencia de mecanismos participativos y democráticos de toma de decisiones en el espacio público. Asimismo, la reflexión sobre el accionar de las rondas campesinas nos permitirá afirmar, desde la perspectiva del pluralismo jurídico, que ya no se podrá asumir una concepción monista ni centralista del Derecho, sino plural. En esta línea conceptualizamos al ciudadano como un individuo con derechos reconocidos y garantizados por el Estado y con responsabilidades hacia la comunidad política de la que forma parte.

Finalmente, esa doble visión de democracia y ciudadanía, es decir, una desde la perspectiva del Estado y la otra desde la perspectiva de la organización comunal, nos permitirá hallar puntos de encuentro y experiencias que compartir en busca de un objetivo mayor: el reconocimiento efectivo de la diversidad cultural de la nación y la democratización del Estado, lo que implica el reconocimiento de una ciudadanía diferenciada y del pluralismo jurídico.

---

3 Cuando nos referimos a las rondas campesinas, no estamos hablando de los comités de autodefensa creados por el ejército durante la época de la violencia política.

## TITULACIÓN DE TIERRAS COMUNALES: NUEVOS DERECHOS CIUDADANOS PARA ACCEDER A LA PROPIEDAD COMUNAL

### PROCESO DE REFORMA AGRARIA

La creación de canales formales para el reconocimiento de la propiedad del territorio de las comunidades campesinas se inicia en 1969 con el proceso de Reforma Agraria, cuando el régimen militar, que implementa la reforma, crea instancias especializadas para resolver los conflictos de propiedad del territorio comunal. Al mismo tiempo se crean nuevos derechos comunales como la adjudicación de tierras afectadas por la reforma a favor de las comunidades campesinas o de grupos de ex feudatarios<sup>4</sup>. Es decir, el primer paso efectivo para reivindicar y reconocer derechos de propiedad comunal se da a través de mecanismos principalmente judiciales. Con esto se reconoce explícitamente la existencia de una serie de conflictos históricos en torno a las demandas de reconocimiento de los derechos de propiedad que corresponden a las comunidades.

En el terreno de las medidas adoptadas se crean tres canales formales para orientar los conflictos de las comunidades campesinas: el Fuero Agrario para asuntos judiciales especializados; la oficina de Comunidades Campesinas del Ministerio de Agricultura, para asuntos administrativos de la población comunal; y el Poder Judicial complementario a los dos primeros.

La Reforma Agraria de 1969 fusiona la legislación agraria y la comunal, regulando en su texto simultáneamente materias de ambas instituciones. Entre otras cosas, la legislación establece que los comuneros dejan de ser considerados indígenas para ser considerados campesinos con un nuevo estatus para el reconocimiento de la condición ciudadana de la población comunera. Sin embargo, no se les reconoce el derecho al voto sino hasta la Asamblea Constituyente de 1978. La legislación implementa una nueva definición porque, de un lado, pretende romper con los efectos étnico-raciales de la ideología oligárquica dominante sobre la población indígena, surgida desde la colonia, que les negaba su condición de ciudadanos; y porque, de otro, el proyecto desarrollista agrario de la reforma reconoce al indígena ya no como productor agrario, sino como campesino. Estos *nuevos campesinos* se volvieron acreedores preferenciales para los procesos de adju-

---

4 En otros países de América Latina los feudatarios se conocen como peones o peones acasillados.

dicación de tierras, sin requerir títulos de propiedad del prototipo civil y con la posibilidad de tramitar sus conflictos territoriales fuera del alcance del monopolístico poder judicial, en una instancia judicial especializada denominada Fuero Agrario.

Es por estas razones que las reacciones sociales en torno a los nuevos derechos agrarios comunales<sup>5</sup> no se hicieron esperar y rebasaron el ámbito de las voces de los grandes propietarios de tierras. Las protestas de pequeños grupos de poder fueron probablemente mayores que el nivel de presión ejercido por las propias comunidades campesinas antes y después de la Reforma Agraria de 1969. En este contexto surgen las llamadas nuevas comunidades campesinas, producto de las adjudicaciones de tierras otorgadas por la reforma a los ex trabajadores de haciendas, quienes se organizan bajo la modalidad de comunidades campesinas para poder ser beneficiarios de la adjudicación.

Los conflictos de intereses económicos y sociales originados por las prerrogativas de la reforma aparecen cuando en la legislación agraria y comunal se establece la propiedad territorial inalienable, imprescriptible e inembargable; cuando se incorpora la noción del trabajo como elemento definitorio de la propiedad (recordemos que el postulado básico de la Reforma Agraria era: la tierra es para quien la trabaja); cuando se establecen superficies mínimas inafectables para la expropiación; cuando se otorgan derechos preferenciales de adjudicación de tierras a comunidades, a grupos campesinos (formados especialmente por los ex feudatarios) y a empresas asociativas y cooperativas (Pasara, 1978: 43).

Cuando todo esto ocurre, se rebasa el nivel de reformas para afectar drásticamente a la oligarquía nacional, cuyo poder fue liquidado. Esto es así porque la normatividad sobre las condiciones de acceso a la propiedad constituyó históricamente uno de los principales conflictos de la sociedad peruana. Los estudios sobre las movilizaciones campesinas, las organizaciones gremiales y las estrategias de seguridad nacional (analizadas a través de las leyes relacionadas con las reformas sociales, entre ellas la Ley Agraria) dan cuenta de la trascendencia política de la conflictividad en torno a la tierra.

---

5 Sobre los nuevos derechos agrarios comunales se puede consultar la numerosa legislación creada a tal efecto, pero principalmente ver Dongo Denegri (1974) y la *Legislación sobre Reforma Agraria* (1975). Sobre los contenidos del derecho agrario comunal, ver la obra de Figallo (1990).

Además, la instrumentalización de las definiciones legales desde la colonia hasta la república, incluyendo la opción tutelar y la liberal, han sido formas de ejercer el poder, por la vía normativa-sustantiva, para afrontar (no necesariamente resolver) los conflictos legales de las comunidades campesinas: la propiedad de la tierra, las condiciones de trabajo alrededor de ella y, posteriormente, la regulación del acceso de los pobladores campesinos a mejores condiciones de vida y al reconocimiento de su ciudadanía.

Si bien el proceso de reforma agraria constituye un espacio para reivindicar derechos ciudadanos de propiedad comunal, tuvo algunos vacíos importantes. En particular, no consideró mecanismos para titular el territorio de comunidades campesinas surgidas con anterioridad al proceso de reforma agraria, como son las llamadas comunidades con tierras originarias, que son las más numerosas, inclusive cuando podían demostrar tener títulos coloniales. En este aspecto, se limitó a adjudicar tierras preferentemente a nuevas comunidades sin resolver el problema de la propiedad preexistente.

Otro vacío que deja la reforma es el conflicto jurídico relacionado con la transferencia de los derechos de propiedad a nombre del Estado peruano, producto del proceso de expropiación de tierras. Hasta la fecha, muchos títulos de propiedad de haciendas afectadas por la reforma, y cuyas tierras fueron adjudicadas a las comunidades, conservan la titularidad del ex hacendado inscrita en la oficina de los Registros Públicos, lo que da pie para que algunos hacendados pretendan revertir el proceso de adjudicación, lo cual no es posible pero conduce a numerosos conflictos judiciales y excesivos costos para los comuneros<sup>6</sup>.

Sin embargo, un aporte importante del proceso de reforma agraria es la creación de mecanismos procesales especializados para litigar, basados fundamentalmente en principios jurídicos que muchos años después serían incorporados a las normas para ser aplicadas en la administración de justicia. Algunos de los principios innovadores para su tiempo fueron: la *sumaridad*, que permite reducir drásticamente los plazos de las normas de procedimiento contenidas en la propia Ley de Reforma Agraria; la *efectividad*, que obliga al juez

---

6 Como reconoce Carlos Pasara al analizar el régimen jurídico de la expropiación de tierras privadas con fines de reforma agraria, “el proyecto gubernamental ha asegurado para el Estado el control y la participación en la apropiación, sin la propiedad. Esto último, probablemente, significa la carencia, para el conjunto del intento de reforma, de la legitimidad que la forma jurídica otorga” (Pasara, 1978: 55).

a buscar pruebas por su parte sin que las partes las ofrezcan necesariamente; la *celeridad* en el procedimiento, que obliga al juez a aplicar las normas que amparan el derecho de los campesinos aunque estos no lo hubieran invocado a su favor; y la *inversión del principio judicial referente a la prueba*, que exime a la parte más débil de comprobar la violación de sus derechos<sup>7</sup>. También la jurisprudencia del Tribunal estableció que el juez agrario tiene capacidad para resolver más allá de lo planteado por las partes<sup>8</sup>.

Años después, algunos de estos principios procesales fueron invocados por directivos comunales que litigaron en los juzgados de tierras y ante el propio Tribunal Agrario para resolver conflictos al interior de sus comunidades a través, principalmente, de la organización de rondas campesinas<sup>9</sup>.

En general, el proceso de reforma agraria en relación con el reconocimiento de derechos ciudadanos a las comunidades campesinas tuvo una intervención mediatizada y contradictoria: por un lado, otorgaba *nuevos derechos de propiedad* a las comunidades, y, por otra parte, desconocía la existencia de *derechos de propiedad* preexistentes en el campo como era el caso de las comunidades campesinas con tie-

---

7 La teoría del Derecho dice que quien afirma algo debe probarlo. En el procedimiento judicial agrario, siguiendo una lógica aparentemente equitativa basada en las dificultades que tiene la parte más débil en el proceso para probar la violación de sus derechos, no se respeta esta regla. Así lo demuestra la siguiente sentencia: “El Tribunal ha resuelto que quien debe probar la existencia de la relación de salario es el propietario, en caso contrario se presume que los campesinos demandantes han tenido la condición de feudatarios, resultando así amparado su derecho a la parcela que conducen” (Causa N° 1.228-72 en Pasara, 1978: 62).

8 Esta capacidad se otorga en aplicación del principio denominado *ultra petita*. Un ejemplo de esto aparece en la siguiente causa: “Al contrario de las normas del derecho civil [el juez puede] sobrepasar el pedido de la parte en cuanto no envuelva limitación del derecho de defensa o sea cuando se fundamente en hechos que, aun cuando no fueron especificados en la petición inicial, hayan sido discutidos y debidamente probados” (Causa N° 543-70). Esto demuestra que la intervención aceleradora y activa del juez en el proceso no es neutral; un buen ejemplo de ello se encuentra en un caso en el cual los campesinos habían planteado mal la denominación de la acción legal que les correspondía hacer valer. El Tribunal Agrario, al reconocerles su derecho, estableció en la resolución cuál era la figura legal aplicable, corrigiendo el error de los demandantes. La sentencia del Tribunal justifica su decisión “de acuerdo a la naturaleza social del derecho agrario, que ampara al campesino que trabaja la tierra y no a quien la cede para obtener renta y recurre a las vías de hecho para despojar este” (Causa N° 1.747-70 en Pasara, 1978: 60).

9 Hemos podido comprobar este hecho en nuestro trabajo con rondas campesinas en el departamento del Cuzco, lugar donde el proceso de reforma agraria tuvo una especial intervención.

rras originarias. Además, más allá de los efectos benéficos de la reforma agraria que permitió un mejor reparto de la tierra, la reforma fue ajena al reconocimiento de los campesinos/indígenas como ciudadanos, ya que ni siquiera reconocía el derecho al voto de esta población y menos aún se propuso el reconocimiento de otros derechos como el respeto a su cultura o sus costumbres. En este período estaba todavía muy lejana la idea del reconocimiento de la diversidad cultural de la nación. Para subsanar los problemas de las comunidades con tierras originarias se estableció en 1987 el procedimiento de deslinde y titulación de tierras comunales.

#### PROCEDIMIENTO DE DESLINDE Y TITULACIÓN DE TIERRAS COMUNALES

El procedimiento de deslinde y titulación pretende cubrir, en esencia, el vacío dejado por la reforma agraria respecto a la titulación del territorio de comunidades campesinas con tierras originarias, como lo señalamos anteriormente<sup>10</sup>. La Ley N° 24.657 publicada en 1987, que declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y titulación del territorio de las comunidades campesinas, pretendió reconocer un derecho ciudadano negado desde la época de la colonia a la población campesina peruana: *el reconocimiento del derecho a la propiedad ancestral*. Lo interesante de la ley de deslinde y titulación es que establece un mecanismo para reconocer terrenos coloniales a las comunidades y las legitima ante cualquier acto de perturbación de terceras personas, sean públicas o privadas.

Esta Ley se aplicó en la época del gobierno de Alan García. Desde 1978 se reconocía el derecho al voto a la población *analfabeta* y, por tanto, los comuneros-campesinos eran ciudadanos con derecho a voz y voto por primera vez en la vida de la república peruana. Con la ley de 1987 podían ahora participar en el proceso de titulación con plenos derechos políticos, aunque siempre con algunas limitaciones para ejercerlos de manera efectiva, tanto más considerando que el Tribunal Agrario, creado en la década anterior para tutelar los dere-

---

10 La importancia de explicar brevemente el proceso mismo de titulación de tierras tiene como objetivo demostrar que no sólo es un procedimiento complejo sino especializado, y además la vigencia de aproximadamente cien normas legales y numerosos procedimientos para titular las tierras comunales hacen más complicado aún el tema. Esto sin considerar que ya resulta difícil, tanto para funcionarios del Ministerio de Agricultura como para los propios abogados, y con mayor razón para la propia población comunera (que lamentablemente en su gran mayoría todavía es semi analfabeta), manejar la numerosa legislación "vigente".

chos comunales, se encontraba en proceso de desactivación. El país vivía una serie de cambios sociales importantes, aunque caracterizados por el populismo del régimen, y la situación de violencia política iniciada a principios de los ochenta golpeaba fuertemente al sector rural, principalmente a las comunidades.

#### DEL PROCEDIMIENTO

La Ley de deslinde y titulación establece que, si las tierras de las comunidades campesinas carecieran de títulos, si tuvieran diferencias entre el área indicada por *sus títulos* y el área real, o estos fueran imprecisos en cuanto a sus linderos, medidas perimétricas o tierras superficiales que comprende su territorio, estos defectos se salvarían con el procedimiento de deslinde y titulación del territorio comunal.

En este caso, *sus títulos* de propiedad son los títulos coloniales que muchas de las comunidades demostraron tener, y también los propios títulos de tierras adjudicadas por la reforma agraria que adolecían de defectos demarcatorios. La oportunidad que se otorga a las comunidades es demostrar su propiedad no sólo con los títulos mencionados sino también ofreciendo cualquier medio de prueba de la posesión, como son las actas de colindancia, un croquis con indicación de los predios colindantes y los nombres de sus propietarios<sup>11</sup>.

La seguridad jurídica que otorgan los Registros Públicos a los derechos de propiedad en general se mantiene para el proceso de titulación y, en muchos casos, lejos de perjudicar a las comunidades, los Registros resultaron ser una garantía jurídica para quien dice ser propietario de un terreno. Algunos propietarios particulares que pretendían reivindicar derechos de propiedad frente a las comunidades en procesos de deslinde y titulación no pudieron demostrar ser propietarios, dado que no tenían saneada su situación de sucesión hereditaria y, en otros casos, porque eran simples poseionarios.

El mecanismo de deslinde y titulación también deja problemas no resueltos como el hecho de excluir de la delimitación del plano comunal a aquellos terrenos o parcelas sobre los cuales existe contro-

---

11 Durante el desarrollo de este procedimiento se presentaron muchas controversias con propiedades de la Iglesia y municipios principalmente, porque los territorios definidos por los planos coloniales de las comunidades incluían los actuales centros urbanos. En el caso de terrenos de propiedad de la Iglesia, los conflictos fueron mayores debido a que casi nunca se pudo revertir la situación.



versia con un colindante que puede ser otra comunidad o un tercero. En este caso se establecía, como una alternativa de solución, la consulta a la asamblea general de la comunidad como máxima autoridad para decidir sobre la procedencia de un acto conciliatorio con la parte en conflicto.

A la fecha, gran parte de los problemas de tierras que tienen las comunidades son el resultado de este procedimiento. El hecho de cerrar el perímetro comunal fuera del terreno que es materia de conflicto ocasiona problemas no sólo judiciales sino de despojo, dado que los excesivos costos administrativos o judiciales hacen que muchas comunidades desistan de ese reclamo; o, reconocido el derecho de propiedad de esas tierras, la elaboración del plano que hay que confeccionar del conjunto de todas las tierras de la comunidad (originarias, adjudicadas por reforma agraria, adquiridas de acuerdo al derecho común) implica un costo mayor que, por lo general, no se puede sufragar.

Sin embargo, debemos destacar la importancia de la consulta a la asamblea general de la comunidad como máxima autoridad para tomar la decisión de proceder con un acto conciliatorio, reconociéndose de esta forma una costumbre comunal de toma democrática de decisión.

Podemos apreciar algunos resultados de este procedimiento de ciudadanización campesina en los siguientes cuadros. Decimos ciudadanización porque se pretende reconocer derechos de propiedad a comuneros en igualdad de condiciones que a cualquier otro ciudadano peruano no comunero. Esta igualdad jurídica, que también se afirmaba y declaraba en el procedimiento de titulación, tiene un origen histórico en formalidades normativas, pero con escasa aplicación práctica. Indudablemente, los resultados expresados en cifras dan la visión de indicadores muy positivos del proceso de titulación.

CUADRO 1  
COMUNIDADES CAMPESINAS Y SU ESTADO DE TITULACIÓN

Comunidades campesinas	Con título		Sin título	
	Número	%	Número	%
5.680	4.164	73,31	1.516	26,69

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Bonilla Aguayo (2002).

Este cuadro nos indica que existen 5.680 comunidades campesinas registradas en el país, que agrupan en sus territorios a 2 millones de personas, aproximadamente el 40% de la población rural total (Bonilla Aguayo, 2002). También establece que existen 4.164 comunidades campesinas que cuentan con un título de propiedad y representan el 73,31% del total. El restante 26,69% aún no tiene título de propiedad debido a los vacíos dejados por el procedimiento de adjudicación de tierras en la Reforma Agraria y por el procedimiento de deslinde y titulación de tierras, como señalamos anteriormente.

CUADRO 2

## COMUNIDADES CAMPESINAS CON TÍTULO Y SU ESTADO DE REGISTRO FORMAL

Comunidades campesinas con título	Con título registrado		Con título sin registrar	
	Número	%	Número	%
4.164	3.038	72,96	1.126	27,04

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Bonilla Aguayo (2002).

De las 4.164 comunidades campesinas que tienen títulos de propiedad, un 72,96% tiene inscripto el título en los Registros Públicos<sup>12</sup>, garantizando de esta manera sus derechos de propiedad, mientras que sólo un 27,04% aún tiene pendiente el trámite de registro.

CUADRO 3

## COMUNIDADES CAMPESINAS SIN TÍTULO Y SU ESTADO DE TRAMITACIÓN

Comunidades campesinas sin título	Título en trámite		Título sin trámite alguno	
	Número	%	Número	%
1.516	1.191	78,56	325	21,44

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Bonilla Aguayo (2002).

Este cuadro señala que existe un número reducido de comunidades campesinas (1.516) que aún no tienen títulos de propiedad, y que de

12 La Dirección Regional de los Registros Públicos es la instancia oficial encargada de registrar los derechos de propiedad, otorgando un número registral para garantizar la propiedad de quien lo solicita. Para el caso de las comunidades campesinas se tiene un registro especial.

este número un 78,56% tiene sus títulos en trámite, mientras que tan sólo el 21,44% de comunidades no han iniciado ningún trámite<sup>13</sup>.

De esta manera, los canales formales diseñados por el Estado para el proceso de titulación de tierras de las comunidades campesinas, desde el punto de vista del Derecho, son sólo un tema para estudiar y analizar el largo y complejo proceso para el reconocimiento de derechos ciudadanos para la población comunera. Aplicar el principio de igualdad ante la ley para el reconocimiento del derecho de propiedad consiste, básicamente, en otorgar a los comuneros el mismo derecho que le corresponde a cualquier ciudadano peruano no comunero. Sin embargo, en ese último caso los plazos y términos para otorgar un título de propiedad, en el ámbito rural o urbano, no implican una dilación en el tiempo tan larga como la que afecta a las comunidades, ni merecen procedimientos tan complejos que provoquen excesivos gastos.

Encontramos un ejemplo de ello con la Constitución de 1920 que reconoce por primera vez la existencia legal de las comunidades campesinas otorgándoles el estatus de personas jurídicas. Si aplicamos el principio de igualdad ante la ley para las personas jurídicas no comuneras, el trámite concluía con la inscripción de la personería jurídica en la oficina de los Registros Públicos<sup>14</sup>. En el caso de las comunidades campesinas, las condiciones materiales para inscribir la personería jurídica en los Registros Públicos se concretaron aproximadamente cincuenta años después de su reconocimiento. Para el caso del departamento del Cuzco, esta información se encuentra en el registro de

---

13 Toda la información indicada en los tres cuadros requiere niveles de precisión y análisis muy particulares, debido a que existen: comunidades con títulos reconocidos e inscritos sólo de un tipo de propiedad que pueden ser tierras originarias o adjudicadas por reforma agraria, entonces estas no están registradas ni aparecen en la información de los cuadros; comunidades con títulos registrados de todas las formas de adquirir la propiedad pero en proceso de desmembramiento, es decir, sectores de la misma organización comunal que desean ser comunidades separadas del núcleo que les diera origen. En este rubro podrían estar las comunidades que no realizan trámite alguno indicado en el Cuadro 3, debido a que el trámite de separación se inicia primero al interior de la comunidad campesina; comunidades que teniendo título no están registradas, y pueden estar afrontando las consecuencias de los vacíos dejados por los procesos de titulación. Hacemos estas precisiones con relación a los resultados de la información sistematizada en los cuadros, ya que son simplemente indicadores registrados en el acercamiento que tenemos al saneamiento físico y legal del territorio de las comunidades que se encuentran en curso. Saneamiento que implica, entre otras cosas, revisar todo el proceso de titulación realizado.

14 Esta inscripción permite el ejercicio ciudadano en forma efectiva, es decir, permite registrar, adquirir, vender bienes, o participar en las instancias estatales, entre otras posibilidades.

comunidades campesinas del departamento, donde se pueden precisar exactamente las fechas. La demora en la inscripción tiene que ver con la falta de información para concluir el trámite del reconocimiento como comunidades, que durante treinta años se gestionaba directamente ante la Presidencia de la República. Además, las oficinas de Registros Públicos sólo funcionaban en las capitales de departamento; en el caso estudiado en Cuzco, hasta el año 1992, no existía un registro formalizado para comunidades campesinas, no obstante ser el departamento que alberga al mayor número de comunidades del país.

Igualmente, el reconocimiento de los títulos de propiedad de las comunidades se hace efectivo, aproximadamente, cincuenta años después de su reconocimiento como personas jurídicas, a través del mecanismo de adjudicación creado por la reforma agraria y por el procedimiento de deslinde y titulación de tierras comunales, señalados anteriormente. Es decir, desde 1920, las comunidades existían formalmente ante la ley porque la aplicación efectiva que involucra el reconocimiento de cualquier derecho era sólo declarativa. Actualmente, las comunidades campesinas que poseen títulos de propiedad tienen el reto del saneamiento físico y legal, que implica resolver todos los vacíos dejados por los procedimientos creados tanto para el reconocimiento de su personería jurídica como para la titulación de sus tierras.

## LAS RONDAS CAMPESINAS

La organización interna de las comunidades campesinas, y el mecanismo *informal* creado para resolver conflictos en el sector rural desarrollado a través de las rondas campesinas, es uno de los temas que nos permitirá analizar el sistema participativo y democrático de toma de decisiones que cuestiona al sistema oficial de administración de justicia y permite reflexionar nuevamente sobre la aplicación del principio de igualdad ante la ley. Asimismo, permite ver cómo desde el mundo de los actores sociales se materializan efectivamente los derechos normativos y se construyen las bases para el fortalecimiento de la ciudadanía.

Las comunidades campesinas son organizaciones de familias que viven asentadas en un determinado territorio; tienen autonomía en el trabajo comunal, en el uso y libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo dentro del marco que establece la ley; tienen existencia legal y son reconocidas como personas jurídicas.

La asamblea general de la comunidad, reunión de todos los comuneros y comuneras, es reconocida como máxima autoridad comunal. Es el espacio donde se establecen los acuerdos por votación y aprobación mayoritaria. Los acuerdos adoptados en asamblea general deben ser respetados y cumplidos; el incumplimiento de un acuerdo o de una sanción afecta e involucra a todos. Las comunidades eligen cada dos años a una junta directiva integrada por un presidente, un tesorero y vocales para que represente a la comunidad. Como lo plantea Yrigoyen Fajardo, “las rondas campesinas constituyen una forma extendida de institución comunal andina, que ejerce funciones de gobierno local, justicia, desarrollo local, interlocución con el Estado y articulación supralocal” (2002: 31).

Las rondas campesinas, organizadas internamente en comités especializados<sup>15</sup>, están encargadas de resolver los conflictos comunales. En una primera instancia toman conocimiento de las denuncias y/o quejas de los comuneros en temas de tierras, asuntos de familia, conflictos diversos entre comuneros, robos, entre otros asuntos. Cuando no se pueden solucionar los problemas en este primer nivel, se pasa a la segunda instancia representada por el comité central de rondas campesinas. Esta instancia se conforma con los comités especializados de un grupo de comunidades campesinas de un distrito o provincia<sup>16</sup>. Su asamblea general, considerada como la máxima autoridad, en la cual pueden reunirse hasta mil comuneros, tiene una junta directiva que representa a todas las comunidades de su ámbito. Este segundo nivel, conocido como comité central de rondas campesinas, es la última instancia para resolver los conflictos.

Los comités de rondas comunales nos muestran un aspecto de las profundas transformaciones que viven las comunidades campesinas: la recreación del sistema de administración de justicia en el campo. La experiencia de las rondas comunales cuzqueñas, así como en otros departamentos del país, nos lleva a percibir a la comunidad como una organización dinámica, abierta y sensible a los cambios

---

15 Dentro de su organización interna, las comunidades campesinas tienen comités especializados. Estos son pequeñas organizaciones que se forman al interior de las comunidades con el objetivo de gestionar la consecución de determinados bienes y/o servicios a favor de la comunidad. Así, existen comités de agua, de salud, de educación, etc. Precisamente, las rondas campesinas son consideradas un comité especializado de la organización comunal.

16 La demarcación territorial de Perú incluye departamentos, regiones, provincias y distritos.

que se vienen operando no sólo en su entorno inmediato sino en todo Perú. Dinamismo que se expresa ya no sólo en la gestión colectiva de su territorio, función que ha sido y es considerada como constitutiva de esta organización, sino en otros aspectos más relacionados a la gestión de la vida social y de sus integrantes. Prueba de ello es la constitución de un sinnúmero de comités especiales creados con el fin de establecer negociaciones más especializadas y dinámicas con las instituciones oficiales y públicas, así como el surgimiento de las rondas como una instancia especializada para la seguridad, resolución de conflictos y administración de justicia (Cabedo Mallol, 2002). Según señala María Isabel Remy, “lo que sí son las comunidades –y lo son cada vez con más éxito– es aldeas, unidades de vida que gestionan colectivamente –como toda aldea– sus condiciones de vida [...] Este carácter de aldea de campesinos libres, más que unidad productiva, se viene expresando en el fenómeno de formación de las rondas” (Remy, 1995: 17).

La función jurisdiccional que se reconoce a las rondas campesinas está garantizada por el artículo 149 de la Constitución de 1993, que reconoce que “las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial”. En este sentido, “las rondas demandan pleno reconocimiento constitucional y legal para el ejercicio de funciones jurisdiccionales y de autoridad comunal local, en el marco de un modelo de Estado pluricultural y democrático” (Yrigoyen Fajardo, 2002: 31).

La función jurisdiccional que cumplen las comunidades campesinas a través de las rondas campesinas para administrar justicia o resolver conflictos representa la legitimidad del grupo en el ámbito donde operan, aplican y recrean normas de control social. Algunas de las características generales de las rondas son:

- Menos abstracción en los conceptos y menos procedimientos burocráticos. Se toma en cuenta lo concreto, lo real, lo fáctico, la vida cotidiana.
- Mayor negociabilidad y flexibilidad en las decisiones, de modo que quede explícito, entre los miembros que accionan en el

- conflicto y los de la comunidad en su conjunto, su carácter de construcción y creación participativa.
- Tienen un carácter pedagógico para todo el conjunto social, en vista de que la administración de justicia de las rondas campesinas constituye una experiencia aleccionadora (educativa) intrínseca en el conflicto mismo.
  - Su objeto es reparar, resolver, rehabilitar, conciliar en términos efectivos y eficaces. Una sanción, de la naturaleza que fuere, constituye, sobre todo, un daño moral para quien es considerado culpable, porque en una sociedad “cara a cara” el *qué dirán* o el que lo reconozcan a uno como *culpable de un delito* es una sanción muy fuerte que, por lo general, impulsa al culpable a corregirse.
  - Son cohesionadoras porque se basan en la conservación de la unidad de la comunidad a través de la persuasión antes de usar la coacción.
  - Están basadas en la personalidad y trayectoria dentro de la comunidad, por tanto, tienen mayor conexión con la vivencia que con la norma jurídica abstracta; es por eso que existen penas de vergüenza pública antes que castigos físicos.
  - Son contextuales, porque no se administra justicia en una zona aislada del lugar donde han sucedido los hechos. Por el contrario, los dirigentes acuden al lugar donde se han suscitado los problemas, ahí donde el comunero ha tenido el litigio; por lo tanto se impone un proceso ágil en el terreno, delimitando los derechos correspondientes. Las sanciones se realizan preferentemente en lugares culturalmente simbólicos (cerros, lagunas) para los comuneros.
  - Más que declarar un derecho en favor de una parte, importa devolver la armonía y la paz social a la comunidad.
  - La administración de justicia comunal liga el derecho con la moral: sus determinaciones deben ser al mismo tiempo justas y morales.

El accionar de las rondas con las características descritas nos lleva a reflexionar, en primer lugar, sobre el monopolístico poder judicial y los problemas que trae consigo la administración de justicia. Todo esto conduce a desarrollar la idea del pluralismo jurídico, que en esencia es un cuestionamiento al Derecho del Estado que no responde a las

necesidades y características de la diversidad cultural que caracteriza al Estado peruano. En segundo lugar, el accionar de las rondas dirige el debate al centro mismo del problema de la construcción de la ciudadanía en términos de reconocimiento efectivo de derechos para todos los ciudadanos peruanos en igualdad de condiciones. Y esto se relaciona con el tema de la titulación de tierras.

Desde la perspectiva conceptual del pluralismo jurídico, la creación de normas jurídicas en el marco de una democracia formal consiste en que los grupos sociales, por intermedio de sus representantes y sobre la base de un procedimiento legal, puedan normar jurídicamente sus relaciones sociales. Sin embargo, la legislación nacional producida por los órganos estatales no corresponde a la realidad sociocultural del país, ya que grandes sectores de la población se mantienen al margen del Estado debido a su falta de poder para influir en la formulación de normas jurídicas. Es así que el Estado reproduce el sistema de dominación normativa.

El impulso teórico de la concepción del Derecho Oficial deviene de una visión racionalista del universo social y moral, que posibilita la construcción jurídica de la norma y del sistema jurídico. El Derecho Oficial se caracteriza por ser general, abstracto e impersonal. Es general porque la ley que promulga el Estado es igualmente obligatoria para todos; es abstracto, porque la ley no tiene en cuenta casos concretos, sino que se elabora precisamente de manera idealista; es impersonal porque comprende a un número indefinido de personas, y no a un grupo o una persona en particular.

Para María José Fariñas, estas características del Derecho Oficial constituyen el paradigma de la modernidad, que entiende que los derechos operan como elemento democratizador y, por tanto, limitador del poder del Estado, lo cual puede realizarse únicamente a través del derecho estatal. De esta manera, según Fariñas,

el Estado de Derecho estructurado como Estado-nación es el que desarrolla, garantiza, los derechos humanos, a través de su monopolio jurídico. De esta manera, la racionalidad jurídica de la modernidad niega o margina todo tipo de pluralidad o diferenciación normativa, es decir, todo derecho no estatal, surgido en determinados ámbitos de las relaciones sociales (familiares, de trabajo, de producción, de raza, etc.). Niega, además, la posibilidad de que la protección de los individuos pueda derivar directamente de la estructura plural de la sociedad, esto es, de



la interdependencia de los diferentes grupos sociales, y afirma, por el contrario, que los derechos de los individuos aparecen, así, como atributos de un Estado nacional, que representaría a una sociedad supuestamente homogénea en su conjunto (Fariñas Dulce, 1997: 33).

Una respuesta a esta disfuncionalidad del sistema jurídico moderno la encontramos en el pluralismo jurídico, que permite la coexistencia simultánea de varios sistemas jurídicos divergentes en un mismo espacio sociopolítico, es decir, la coexistencia de varios sistemas de regulación social, así como de varios mecanismos de resolución de conflictos: una inter-normatividad jurídica.

A pesar de no existir uniformidad sobre el concepto del pluralismo jurídico, y siguiendo a Fariñas, consideramos que hay elementos que caracterizan a las diferentes concepciones de dicho pluralismo jurídico: rechazo a la identificación del derecho con la ley (implica un pluralismo en las fuentes de producción del derecho); rechazo al monopolio jurídico por parte del Estado (implica un pluralismo normativo-jurídico); rechazo al mito unificador del monismo jurídico-formalista (implica un pluralismo social y cultural); y reconocimiento de la descentralización del Derecho estatal (implica una pluralidad de centros de decisión jurídica en un mismo sistema jurídico, lo que se denomina *policentricidad jurídica*); esto permite hablar también de un pluralismo jurídico *inter-sistémico* o pluralismo *interno* al derecho oficial o estatal.

Precisamente, el accionar de las rondas campesinas permitió poner en debate estos temas que lleva consigo el pluralismo jurídico, años antes poco conocidos y discutidos muy tímidamente en instancias oficiales. Al mismo tiempo, nos permite analizar la democratización del Estado peruano considerando que el reconocimiento de la diversidad cultural de la nación realizado por la Constitución de 1993 no es suficiente. Un Estado que se precia de ser democrático debe materializar las declaraciones de principios constitucionales, y uno de esos caminos es el reconocimiento de la ciudadanía diferenciada para la población comunera.

Finalmente, el cuestionamiento de la igualdad ante la ley sufre un quiebre importante porque las rondas han demostrado en los hechos que la administración de justicia no es funcional para todos los peruanos, en la medida en que los códigos de lo jurídico no consideran a la población culturalmente diferenciada.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

La condición ciudadana reconocida por el Estado peruano para la población comunera tiene muchas limitaciones respecto de su aplicación práctica y efectiva; esto se puede comprobar con los procedimientos de titulación de tierras. Por otra parte, la perspectiva ciudadana desarrollada por la población comunera asentada en el sector rural demuestra, desde su propia praxis social y cultural, algunos caminos para construir la ciudadanía diferenciada en un Estado democrático caracterizado por la diversidad cultural de la nación.

El principio de igualdad ante la ley, que implica sobre todo acatar la ley, constituye una disciplina colectiva que nos obliga a actuar en comunión con los valores que impone el sistema hegemónico de producción normativa. La base para superar esta concepción de Derecho consiste en no considerar iguales a los desiguales, tomando en cuenta que la consideración de la desigualdad realmente existente no es para consagrarla, sino para superarla. A partir de esto vendrá el reconocimiento pleno ya no de lo desigual, sino de lo distinto, de lo diferente y diverso. Según Vicente Cabedo Mallo, el cambio de concepción del principio de la igualdad ante la ley “deja de tener su fundamento en la uniformidad, entendiéndose que la misma, para que sea efectiva, sólo es posible reconociendo el derecho a la diferencia” (2002: 98).

Con el reconocimiento de la ciudadanía diferenciada no sólo se produce un cambio del concepto de igualdad sino que también esta se enlaza con la idea misma de democracia, particularmente con el principio fundamental de todo Estado democrático caracterizado por el gobierno de las mayorías pero con respeto a las minorías. En este contexto, democracia para la población comunera significa no sólo el reconocimiento de un Estado pluriétnico, pluricultural y multilingüístico, sino sobre todo redefinir la relación entre grupos, culturas y lenguas que lo integran, con el objeto de establecer una igualdad de valor entre ellos.

López y Rivas precisa que la íntima relación existente entre el pluralismo y la democracia se basa en que “el pluralismo debe ser la base de una estrategia democrática para los Estados-nación en los que [...] la diversidad étnico-nacional, lingüística y racial constituyen una de las características fundamentales de los procesos de formación de esas sociedades nacionales. Por ello rechaza la exclusión de las minorías (como lo son los indígenas) en la conformación de la sociedad

nacional [...] El pluralismo asume, en esencia, el derecho a la diferencia y a la diversidad en el marco de una igualdad efectiva y de una democratización real del Estado y de la sociedad. Se trata de construir una democracia participativa como democracia plural y muticultural” (López y Rivas, 1995: 87).

Finalmente, el proceso de democratización del Estado peruano pasa por el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural; por el reconocimiento de derechos no sólo individuales sino también colectivos de las poblaciones diferenciadas. En este panorama, la ciudadanía diferenciada es la única posible en un régimen democrático que se precie de ser pluralista, dado que implica además un equilibrio entre autonomía, diferencia y participación en condiciones de igualdad en el espacio público.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bonilla Aguayo, Jennifer 2002 *Datos nacionales comunidades campesinas. Importancia del sector rural y las comunidades campesinas en el desarrollo peruano* (Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales-CEPES/ALLPA). En <<http://www.cepes.org.pe/allpa>>.
- Bonilla Aguayo, Jennifer; Martínez, Ana Teresa y Rivera Alarcón, Eliana 1994 *Rondas campesinas, seguridad, control interno y administración de justicia* (Cuzco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas).
- Cabedo Mallol, Vicente José 2002 “Reforma del Estado, democracia y ciudadanía multiétnica. El reconocimiento del pluralismo jurídico” en *Revista Allpanchis Justicia Comunitaria en los Andes* (Cuzco: Instituto de Pastoral Andina) Vol. II, N° 59-60.
- Constitución Política* 1978 (Perú).
- Constitución Política* 1993 (Perú).
- Decreto Ley 17.716 de Reforma Agraria* (Perú).
- Dongo Denegri, Luis 1974 *Compendio Agrario. Comentarios y legislación complementaria al proceso de reforma agraria* (Lima: Jurídicas Perú) Tomo I, II y III.
- Fariñas Dulce, María José 1997 *Los derechos humanos: desde la perspectiva sociológico-jurídica a la “actitud postmoderna”* (Cuzco: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de Las Casas/Universidad Carlos III de Madrid).
- Figallo, Guillermo 1990 *Tierra y Constitución* (Lima: Make’s Ediciones).
- Legislación sobre Reforma Agraria* 1975 (Lima: Dirección Nacional de Reforma Agraria) Tomo I y II.
- Ley 24.956 de Comunidades Campesinas* (Perú).

- Ley 24.957 de Deslinde y Titulación del territorio comunal* (Perú).
- López, Sinesio 1998 *Perú: mapas de una ciudadanía inconclusa* (Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas).
- López y Rivas, Gilberto 1995 *Nación y pueblos indios en el neoliberalismo* (México DF: Plaza y Valdez).
- Pardo Anglés, Renao 1994 *Rodeo Chico: "una expresión de pluralismo jurídico"* (Cochabamba: Centro de Asesoramiento Legal y Desarrollo Social).
- Pasara, Carlos 1978 *Reforma Agraria: Derecho y conflicto* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Registro de Comunidades Campesinas del Departamento del Cuzco 2002* (Cuzco: Dirección Regional del Ministerio de Agricultura).
- Remy, María Isabel 1995 "Comunidades campesinas". Ponencia presentada en el seminario Futuro en los Andes, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas, Cuzco.
- Rivera Alarcón, Eliana Lía 1990 *Los principios que sustentan el procedimiento agrario* (Cuzco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas).
- Sánchez Enríquez, Rodrigo 1981 *Toma de tierras y conciencia política campesina* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Torres R., Oswaldo 1995 *Justicia Andina. Hacia una Antropología Jurídica* (Lima: CONCYTEC).
- Urquieta Jaime, Débora 1994 *De campesino a ciudadano. Aproximación jurídica* (Cuzco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas).
- Yrigoyen Fajardo, Raquel 2002 "Hacia un reconocimiento pleno de la rondas campesinas y pluralismo legal" en *Revista Allpanchis Justicia Comunitaria en los Andes* (Cuzco: Instituto de Pastoral Andina) Vol. I, N° 59-60.

BRUNO LUTZ\*

## FORMAS DE DOMINACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES RURALES DE MÉXICO<sup>1</sup>

*La democracia debe guardarse de dos excesos:  
el espíritu de desigualdad, que la conduce a la  
aristocracia, y el espíritu de igualdad extrema,  
que la conduce al despotismo*

Montesquieu

### PRESENTACIÓN

La mayoría de las organizaciones campesinas mexicanas, y ciertamente una parte de las asociaciones rurales latinoamericanas de pequeños productores, se encuentran inmersas en un proceso general de transformación debido, principalmente, a la reestructuración del comercio internacional de los productos agropecuarios, según los principios de libre mercado, y la sobrevaloración concomitante de los

---

\* Profesor investigador del Centro de Investigación en Ciencias Agropecuarias (CICA) de la Universidad Autónoma del Estado de México.

<sup>1</sup> Trabajo revisado y aumentado de la ponencia presentada en el Simposio “La construcción de la democracia en el campo”, Congreso de la ALASRU, Porto Alegre, Brasil, 24 al 29 de noviembre de 2002.

sistemas políticos y organizaciones que adoptan un patrón de valores democráticos. Sin profundizar sobre estos fenómenos macrosociales, cabe señalar que esta situación general propicia transformaciones en las políticas nacionales hacia el sector social rural y, de manera incidente y/o paralela, en las prácticas sociales y estrategias productivo-comerciales de los campesinos. Naturalmente, las respuestas de los actores rurales varían de un país a otro, de una región a otra, de una organización a otra, de un productor a otro, de un contexto sociohistórico a otro. Pero, más allá del grado de pertinencia de estas respuestas en una situación tópica dada, lo que está en juego en esta recomposición permanente del tejido social es la representación colectiva y, por ende, la *producción de sentido* entendida como el uso social, por parte de los personas, de sus capitales personales, familiares, económicos, escolares, etcétera (Bourdieu, 1994).

Quizá con más fuerza que otro fenómeno relacionado con la vida interna de las asociaciones rurales, el ejercicio del poder tiende a dibujar la frontera entre lo moderno y lo tradicional, lo privado y lo público, lo personal y lo colectivo. Las relaciones de poder están siendo objeto de un *bricolage* (reacomodo) casi permanente, ya que garantizan gran parte de la cohesión social de las organizaciones rurales y, de manera indirecta, aseguran su sobrevivencia. Este reacomodo de formas nuevas de relación entre la directiva y los miembros apunta a adecuar las pautas de la representación colectiva a una coyuntura dada. La tendencia del mercado de los productos agropecuarios, la importancia y orientación de los apoyos gubernamentales, la recomposición del corporativismo en el sector rural, las innovaciones en materia de normatividad de las figuras asociativas, la creciente especialización de la función de dirigente, la sobrevivencia de representaciones y prácticas autoritarias en el medio rural, son algunos elementos que conforman el contexto general en el cual se manifiestan las relaciones de dominación en las organizaciones campesinas en México<sup>2</sup>.

---

2 En México, se pueden distinguir tres grandes tipos de organizaciones rurales o, mejor dicho, tres grandes tipos de figuras jurídicas: 1) las asociaciones civiles que incluyen a las organizaciones campesinas partidistas y las organizaciones apartidistas de la sociedad civil que trabajan en el medio rural; 2) las organizaciones reconocidas a nivel federal por las administraciones del Sector Agrario: Sociedad de Solidaridad Social, Sociedad de Producción Rural, Unidad Agrícola e Industrial de la Mujer, Unión de Ejidos y Asociación de Interés Colectivo (Rello et al., 1990: 17-64; SRA, 1997: 145-147); y 3) las figuras jurídicas reconocidas a nivel estatal: Asociación Local de Productores y Asociación Municipal de Productores.

Por lo tanto, y con respecto a lo anteriormente señalado, se intentará responder a las siguientes preguntas: ¿cómo y en qué condiciones el ejercicio del poder en las organizaciones rurales mexicanas puede considerarse como un factor de producción y reproducción de sentido?<sup>3</sup>. ¿El dirigir una organización campesina conlleva siempre una definición e interpretación *interesada* de los instrumentos normativos? ¿Hasta qué punto la renovación de los cargos permite una representación democrática de los intereses de las “bases”<sup>4</sup>? ¿Cuáles son los factores que intervienen en el proceso de *adecuación* del nuevo dirigente rural al perfil del puesto? ¿Cómo se combinan los factores heredados con los elementos adquiridos en el fenómeno del liderazgo?

Para intentar responder a estas preguntas, nuestras hipótesis heurísticas fueron: 1) la relación de dominación es una relación de interdependencia asimétrica que se manifiesta de manera ordinaria y no siempre codificada entre dos grupos numérica y simbólicamente muy desiguales; 2) las relaciones de dominación son inherentes a las colectividades organizadas y, por lo tanto, a las organizaciones rurales, ya que lo que está en juego es el control de la organización, de su identidad y de su desarrollo, es decir, el control de la producción de sentido; y 3) en las organizaciones rurales, el proceso de control de la producción de sentido en el marco de una relación asimétrica se manifiesta, principalmente, en tres ámbitos: normativo, de estatus y personal.

## METODOLOGÍA

El presente estudio, fruto de una investigación doctoral, realizado entre 1996 y 2002 en los estados de Guerrero, Tlaxcala y en la Ciudad de México, estuvo a cargo del autor de este artículo quien se beneficiaba de una beca del programa ECOS-ANUIES de CONACYT. Se emplearon varias técnicas de recolección de la información,

---

3 Es interesante señalar que en un análisis socioeconómico realizado en las organizaciones rurales en México, un equipo de investigadores israelíes y mexicanos llegaron a la conclusión de que los líderes asumían funciones más amplias y más importantes socialmente de lo que habían pensado inicialmente (Eckstein et al., 1979: 69-71).

4 En el presente trabajo, el término “bases” empleado para designar los miembros de una organización será siempre entrecomillado, ya que esta noción ideológicamente connotada no corresponde a una categoría definida y precisa de actores. Sin abundar más sobre la semántica de este término empleado en plural, se puede decir solamente que son los dirigentes quienes emplean las “bases” para referirse, en un tono superlativo, a los incontables, por ser muchos, miembros de la organización.

según las circunstancias y la naturaleza de la información buscada: consulta de fuentes escritas e Internet; entrevistas semi-dirigidas a los protagonistas, funcionarios públicos e investigadores; y participación en reuniones, asambleas y manifestaciones públicas de grupos campesinos.

### SELECCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES RURALES ESTUDIADAS

Para poder tener una visión general de las relaciones de diferenciación en las asociaciones de pequeños productores, se eligieron dos *bloques* de organizaciones conformados, respectivamente, por una organización nacional, regional y local. En el primer *bloque* está la Confederación Nacional Campesina (CNC) que representa al sector agrario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) desde su creación por decreto presidencial en 1938. Esta organización corporativa tiene presencia en alrededor del 80% de los ejidos de la República mexicana y aglutina oficialmente a 3.200 organizaciones económicas, por lo que sigue siendo la organización más importante de ejidatarios y pequeños productores, a pesar del debilitamiento del PRI en los últimos años. Más que un órgano de desarrollo socioeconómico de los *hijos del régimen* (como denominó Arturo Warman a los campesinos que fueron dotados de una parcela en la etapa post revolucionaria), la CNC fue y sigue siendo un instrumento político de control social. El Comité Ejecutivo Nacional de la misma constituye un verdadero espacio de poder situado en la frontera entre lo político y lo organizativo, lo nacional y lo sectorial. De hecho, la renovación trienal de la directiva ilustra las contradicciones entre una supuesta democratización de la vida interna de la CNC y las luchas fratricidas por el control de la organización. Cabe señalar que entre 1995 y 1998, una destacada dirigente priísta, la primera mujer de la historia de la Confederación, ocupó el cargo de secretaria general de la CNC.

La organización cenecista de envergadura regional seleccionada es una Unión de Crédito creada en 1995, *ex nihilo*, por dirigentes estatales de la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de Tlaxcala para poder suplir las dificultades de acceso a un crédito bancario por parte de los ejidatarios y, también, para financiar una parte de las actividades proselitistas de los líderes cenecistas. La Unión de Crédito para el Desarrollo Integral de Tlaxcala (UCDIT) depende administrativamente de la Secretaría de Hacienda y de la Secretaría



de Comercio, debido a su figura jurídica como Organización Auxiliar de Crédito, y es la Unión de Crédito estatal más importante en cuanto al número de accionistas. En la actualidad cuenta con más de 1.200 socios, muy dispersos geográficamente, de los cuales 80% se dedican a la agricultura, 10% a industrias domésticas, 5% a la ganadería y 5% a servicios. Una serie de errores de gestión y abusos de confianza hicieron caer la organización en cartería vencida apenas un año después de haber recibido un préstamo de 30 millones de pesos (alrededor de 3 millones de dólares). Aunado a lo anteriormente mencionado, la directiva general y la directiva administrativa se enfrentaron cada vez con más fuerza, conflicto interno por el control de la organización que fue alimentado por divergencias grupales entre dos tendencias del PRI tlaxcalteca.

La organización cenecista de envergadura local cuyas relaciones de poder fueron estudiadas es la Unidad Agrícola e Industrial de la Mujer (UAIM)<sup>5</sup> San Felipe Ixtacuixtla. La dirigente de la UAIM ocupa el cargo de tesorera en la UCDIT y ella y sus familiares son accionistas de la Unión de Crédito. El origen de la organización local de mujeres cenecistas es la actuación de sus integrantes en saínetes durante actos proselitistas de candidatos del PRI y fiestas patronales. Después de tres años, en 1981, se registraron formalmente con el apoyo interesado de dirigentes estatales de la CNC, quienes planeaban hacer de esta organización femenil un instrumento de propaganda política. Las promesas no cumplidas de estos últimos, la ausencia de un verdadero proyecto productivo y la sobrepolitización de la familia de la dirigente no permitieron lograr una verdadera cohesión organizativa. De las 106 mujeres inicialmente interesadas, 52 se registraron y, algunos meses después, quedaron apenas 36. Después de haber recibido numerosos cursos de capacitación, y al margen del trabajo colectivo de la parcela de la UAIM y de la actuación teatral, las integrantes se lanzaron a la producción de carnes frías y embutidos. Fue a principio de los años noventa. Pero el proyecto no prosperó debido al robo de su material, el poco número de mujeres interesadas y la edad avanzada de las mismas, una *familiarización* cada vez más acentuada de la organización cenecista y también debido a la *insustituibilidad* de la carismática lidereza, quien decidió no seguir con el proyecto. En la actualidad, la

---

5 Para conocer el contexto de creación de las UAIM en México, ver Villareal (1998).

organización femenil cumple con los requisitos mínimos –actualización periódica en el Registro Agrario Nacional (RAN) y cultivo de su parcela<sup>6</sup>– para seguir operando.

La organización nacional del segundo *bloque* es la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), una organización inicialmente apartidista creada en la primera mitad de los años ochenta con el propósito de proponer una alternativa sociopolítica en el campo y constituir un contrapeso a la poderosa CNC. Asimismo, se constituyó como una red de organizaciones, es decir, una organización conformada por y para los actores colectivos, y regida por los principios de igualdad y autonomía. Sin embargo, al formalizarse en 1985, la UNORCA se burocratizó y jerarquizó, y una dirección nacional permanente se creó con los asesores transformados en dirigentes. El involucramiento de los tres asesores más influyentes en la campaña presidencial del candidato priísta a la presidencia de la República Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), y luego su salida de la UNORCA para ocupar puestos con responsabilidades en la administración federal y en la CNC, son situaciones que generaron graves tensiones. Una nueva generación de dirigentes regionales tomó el poder a principios de los años noventa y la UNORCA intentó seguir, con éxito diverso, una representación alterna, no corporativista, a las organizaciones mexicanas de ejidatarios y pequeños productores. Hasta la fecha, la Coordinadora Ejecutiva Nacional –tal como el Comité Ejecutivo Nacional de la CNC– es el máximo órgano de la UNORCA, y sus integrantes tienen un gran margen de maniobra para interpretar la voluntad de las organizaciones miembros, tomar decisiones de vital importancia y controlar los mecanismos de renovación de la directiva. En la actualidad, la UNORCA tiene presencia en 23 de los 32 estados de la República mexicana, aglutina a más de 300 organizaciones que representan un total de 200 mil productores, y funge

---

6 Las organizaciones rurales mexicanas, cuya figura jurídica es reconocida por las administraciones públicas del Sector Agrario, deben, en teoría, actualizar su registro mediante la entrega oportuna de la información pertinente relativa a los ingresos y salidas de socios, los cambios de responsables, la adquisición de bienes e inmuebles, así como la entrega de los reportes financieros. Sin embargo, en los hechos, casi ninguna organización de dimensión local o regional cumple con estos requisitos ya que estos trámites tienen un costo, los responsables suelen vivir lejos de la capital estatal y además desconfían de los funcionarios públicos; y, especialmente, debido al hecho de que la inmensa mayoría de las organizaciones son creadas *ex nihilo* únicamente para captar recursos económicos (Rello et al., 1990).

como la organización líder del movimiento nacional campesino El Campo No Aguanta Más<sup>7</sup>.

La organización unorcista de envergadura regional Zanzekan Tinemi es una organización rural localizada en la región Centro-Montaña del estado de Guerrero, cuyo origen se remonta a 1980 cuando se instrumentara un Programa de Compras Directas (Meza Castillo, s/f-a: 30-37). Esta destacada organización rural –reconocida por sus propuestas innovadoras y la calidad e importancia del trabajo realizado– reagrupa a cuatro organizaciones de primer nivel: una se dedica a la producción y comercialización de artesanía, otra es una Caja de Ahorro, una tercera es el Consejo Comunitario de Abasto y la última es una organización femenil (Meza Castillo, s/f-b: 46-47). Los dirigentes de la organización regional participaron en el proceso de creación de la UNORCA y en la actualidad el líder histórico de la Zanzekan Tinemi funge como brazo derecho del coordinador nacional de la UNORCA. Con respecto al ejercicio del poder, si bien la dirección de la Zanzekan es colegiada con una presidencia rotativa, no obstante, en los hechos subsisten fuertes rasgos de dominación androcéntrica aunados a un autoritarismo de corte empresarial en los dirigentes de la red de artesanos. Actualmente, la Zanzekan Tinemi tiene presencia en seis municipios guerrerenses y aglutina a un total de 3 mil campesinos a través de las organizaciones mononucleares que la conforman. Además, goza de un inédito reconocimiento nacional e internacional (Lutz, 2002).

---

7 Es necesario precisar que luego de la llegada al poder del presidente de la República Carlos Salinas de Gortari en 1988, se creó el Congreso Agrario Permanente (CAP), una instancia que reagrupaba a doce organizaciones rurales del sector social, incluyendo a la CNC y la UNORCA. Esta instancia operó como un organismo de intermediación privilegiado en su diálogo con el gobierno mexicano hasta la firma, por parte de los dirigentes campesinos, a principios de los noventa, de la reforma del artículo 27 constitucional que puso fin a la inalienabilidad del ejido –conquista de la Revolución Mexicana de 1910–, y la firma del no menos controvertido Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que entró en vigencia el 1° de enero de 1994, fecha emblemática del sublevamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (Carton de Grammont, 1996). A fines de 2002, al margen de un CAP que había dejado de fungir como interlocutor privilegiado en pos de organizaciones agroempresariales, doce organizaciones del sector social rural firmaron una petición de seis propuestas para obligar al gobierno mexicano a reorientar su política hacia el sector rural del campo. Así nació el movimiento campesino El Campo No Aguanta Más el 12 de noviembre de 2002, movimiento conformado, entre otras organizaciones, por la CNC y la UNORCA. Lograron realizar una espectacular marcha en la ciudad de México cuatro meses después. Sin embargo, los dirigentes que coordinaban este movimiento heterogéneo y principalmente cupular manifestaron profundas divergencias al momento de firmar el Pacto Nacional para el Campo con el gobierno del presidente conservador Vicente Fox (2000-2006).

Ahora bien, la Titekietoke Tajome Sihame, que en náhuatl significa “Nosotras las mujeres trabajamos”, es la organización unorcista de primer nivel estudiada en el presente trabajo. Esta organización femenil inició sus actividades en 1990 pero, debido a un conjunto de elementos, es solamente siete años después cuando obtiene su registro formal en el RAN como Sociedad de Solidaridad Social (SSS o triple S). Paulatinamente, las dirigentas rurales impulsaron proyectos de molinos de nixtamal, granjas de pollos, cajas de ahorro y, de manera más pronunciada, asesoran a las integrantes de los treinta grupos de trabajo en el manejo de sus zahúrdas de puercos. La presencia de un médico veterinario y dos técnicos en la organización femenil permitió lograr buenos resultados en materia de producción y comercialización de lechones pero, de manera gradual, ejerció un contrapoder que participó en la desestabilización de la frágil dirección (las integrantes de los grupos, por diversos motivos, no aceptan ocupar responsabilidades en el comité ejecutivo de la triple S). Aunado a lo anterior, la dominación numérica de familiares de la lideresa histórica de la Sihame contribuyó también a impedir una verdadera alternancia en el poder. En todo caso, los problemas enfrentados por y en la organización femenil, y sobre todo las soluciones encontradas en la acción colectiva, han sido objeto de un análisis minucioso.

## DOMINACIÓN DE ORDEN

La investigación del proceso de construcción de la identidad colectiva como manifestación de la dominación de orden permite afirmar que existen diferencias significativas según el tamaño y la filiación política de la organización rural. Más precisamente, la CNC fue creada por decreto presidencial como la central oficial de representación de todos los ejidatarios<sup>8</sup> y, por lo tanto, la militancia en sus filas nunca ha sido libre. Con el paso del tiempo, la Confederación se convirtió en una corporación burocrática al servicio del Estado; esto ha reforzado su carácter vertical y autoritario. Si bien la lealtad al PRI y al presidente de la República se ha mantenido hasta la fecha (con la llegada al poder de un presidente de otro partido en el año 2000, esta lealtad parece haberse transformado en un complejo panel de relaciones de

---

<sup>8</sup> Con respecto a esta situación, el investigador Armando Bartra (2000: 129) escribe: “las ligas y confederaciones campesinas, los sindicatos y centrales obreras hasta las cámaras agrícolas, industriales y comerciales han sido en México la máscara civil de un Estado todopoderoso”.

respeto/compromiso hacia el secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, los gobernadores y los legisladores de ese mismo partido), los dirigentes nacionales de la CNC han tenido un margen de maniobra política más o menos amplio según los casos, lo cual se ha expresado, entre otras formas, en la renovación de los estatutos de la Confederación.

Por otra parte, la UNORCA se caracterizó por ser una red de organizaciones regionales en la primera mitad de los años ochenta; sin embargo, al conformar una dirección permanente localizada en la capital del país y registrarse formalmente como asociación civil en 1985, la organización campesina de tercer nivel burocratizó sus órganos de representación interna. El hecho de que esa organización inicialmente opuesta a la CNC haya sido impulsada, liderada y controlada por un triunvirato de asesores comprometidos políticamente con el candidato a la presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari, reveló ser desastroso para la UNORCA cuando estos dejaron la dirección de la organización campesina para, oportunamente, ocupar importantes cargos en la administración federal y la CNC. Este acontecimiento, considerado como una traición por la mayoría de las organizaciones miembros, mostró el poder que habían logrado acumular los asesores (que eran los dirigentes *de facto*) sobre la identidad y el desarrollo de la UNORCA. A una década de distancia de estos acontecimientos, el mito de la organización en red (la comisión ejecutiva nacional es hoy en día un órgano todopoderoso desde el cual sus miembros más activos controlan la vida interna de la organización) y el manejo ambiguo de la noción de autonomía (en 1998, la UNORCA registró una agrupación política ante el Instituto Federal Electoral y tiene desde entonces los recursos económicos y la posibilidad legal de asociarse con un partido político)<sup>9</sup> son los factores que más participan en la reproducción de una esquizoide identidad, donde los discursos de los dirigentes nacionales difieren notablemente de la realidad de la organización.

La situación es radicalmente distinta para las organizaciones rurales de envergadura regional y local. La UCDIT y la UAIM San Felipe son dos organizaciones creadas *ex nihilo* y cuyos autores intelectuales son dirigentes de la liga cenecista de Tlaxcala. Ambas fueron fundadas en momentos políticos clave. A pesar, o a causa, de estas

---

9 El Instituto Federal Electoral (IFE) es un organismo autónomo creado en 1990 para preparar, organizar y controlar el buen desarrollo de los comicios.

facilidades, su proceso de desarrollo histórico resultó ser bastante frágil: la Unión de Crédito cayó en cartera vencida después de apenas un año de funcionamiento y por tanto vio su futuro hipotecado, mientras que las socias de la UAIM tardaron años en apropiarse de su organización y cuando les robaron su maquinaria para producir embutidos y carnes frías carecieron de voluntad para iniciar nuevamente sus actividades productivas. Las dos organizaciones cenecistas se beneficiaron de apoyos significativos al momento de su creación, pero la falta de cohesión organizativa y de una verdadera representación social fragilizó su desarrollo. Lo antes señalado se manifestó en la UCDIT y en la UAIM por la disminución progresiva del número de integrantes así como por la búsqueda, en lo empresarial, de una solución indirecta a su falta de representatividad social.

En cambio, en las organizaciones autónomas de Chilapa de Álvarez, Guerrero, su lento proceso de formación histórica y, tal vez, las condiciones adversas en las cuales este se dio contribuyeron a construir bases sólidas a partir de las cuales el crecimiento –en términos de proyectos y de número de socios– se mantuvo al alza. Sin embargo, ese mismo éxito se materializó en la Zanzekan Tinemi por la dominación de la visión empresarial por sobre la preocupación por lo social. Las relaciones entre la directiva y los socios se convirtieron paulatinamente en relaciones de patrón-obrero y, por otra parte, la alta tecnicidad que requiere el proceso de exportación de artesanía hacia el extranjero ha terminado por diferenciar radicalmente a las “bases” de la directiva. Además, el control de la Zanzekan por personas relacionadas entre sí por nexos de parentesco ha acentuado el carácter de empresa familiar de la organización social. En cambio, en la organización de mujeres, la relación entre la directiva y los grupos comunitarios se ha mantenido en el marco de una interdependencia dinámica. Los asesores de la Titekitetoke Tajome Sihame, de manera más pronunciada que en la Zanzekan Tinemi, han asumido el control de la organización al volverse casi indispensables. Los técnicos y la familia que controla la organización de mujeres dirigen el desarrollo organizativo, debido a la falta de involucramiento de las socias en la directiva así como a la dependencia económica de la Sihame respecto del programa de comercialización de lechones. También el hecho de que el asesor general haya sido elegido por las socias, y de que su puesto no esté definido en los estatutos, le permite ejercer una gran influencia en la organización de mujeres.

Por lo tanto, es posible afirmar que la construcción de la identidad colectiva en las organizaciones rurales es lo que está en

juego sobre todo al momento de su fundación. Si bien la experiencia de un trabajo colectivo previo es un factor determinante en cuanto al desarrollo organizativo de las organizaciones rurales, no constituye una garantía contra la dominación de la directiva (o dirigente) sobre las “bases”.

Ahora bien, el análisis de la estructura normativa de las seis organizaciones estudiadas muestra que el contenido de los reglamentos internos es lo que está en juego en las organizaciones de tercer nivel, ya que son creaciones *sui generis*, mientras que la interpretación de los estatutos es lo que más importa en las organizaciones de segundo y primer nivel debido a que su normatividad interna depende de su figura asociativa. En el caso de la CNC y la UNORCA, las renovaciones estatutarias son instrumentadas por la directiva con el propósito de actualizarlas. Sin embargo, la tendencia que se observa es la de una concentración cada vez mayor de facultades por parte de la directiva en un contexto donde, paradójicamente, se afirma *democratizar* la toma de decisiones y la vida interna de la organización. Al parecer, conforme más se reconoce la necesidad de que las “bases” participen en el proceso de renovación de la directiva, más temor tienen los dirigentes de no poder influir sobre la designación de su sucesor. También puede señalarse que una constante preocupación en las sucesivas renovaciones de los estatutos de la UNORCA es la de promover mecanismos para fomentar una relación *horizontal* entre las distintas instancias jerárquicas, lo cual no significa que no existen fuerzas centrípetas de centralización y concentración del poder. En cambio, una variable específica de la CNC es la de modificar, en cada renovación estatutaria, el número de secretarías y comisiones de acuerdo con la voluntad personal y los intereses políticos del secretario general de turno.

La situación de las organizaciones de segundo nivel es distinta ya que el contenido del reglamento interior no es lo que verdaderamente está en juego. En efecto, en ambos casos, la creación de normas específicas responde a la necesidad de regular prácticas y conductas de actores individuales en la UCDIT y actores colectivos en la Zanzekan Tinemi, pero las condiciones mismas de su elaboración reflejan las luchas internas por el control de la organización. En la Unión de Crédito, el hecho de que sea un núcleo de personas el que aspira a tomar el poder, llegando incluso a crear un reglamento, muestra que lo que está en juego no es tanto el contenido –el reglamento no está difundido y por ende no es aplicado– como la capacidad de acu-

mular un capital simbólico más importante en víspera de la renovación de la directiva. En la convergencia regional Zanzekan Tinemi, la creación de un reglamento interno para regular las actividades de coordinación de las cuatro organizaciones miembro es el fruto del trabajo de los asesores de la triple S Zanzekan Tinemi. Al realizar ese proyecto, los asesores buscaron dos cosas: reivindicar un espacio propio dentro de la Convergencia donde tuvieran voz y voto; y fortalecer la posición hegemónica de la organización para la cual laboran con respecto a las demás organizaciones. Asimismo, es posible afirmar que lo que está en juego en la elaboración de un reglamento interno en las organizaciones de envergadura regional es el estatus de quienes lo redactan.

La estructura normativa de las organizaciones de primer nivel tiene poca incidencia sobre su vida interna excepto en el momento de su registro oficial. En efecto, lo estipulado en los estatutos de la UAIM y de la triple S cobró mayor importancia cuando, en su constitución legal, las integrantes de ambas organizaciones tenían que cumplir cierto número de requisitos. En el caso de la SSS Titekitoke Tajome Sihuame, su registro fue postergado por más de un año debido a que no cumplían todos los requisitos. Pero, por otro lado, la UAIM pudo constituirse a pesar de que 10% de sus integrantes no eran parientes de un ejidatario, condición formal por la cual no podían ser socias de la organización femenil cenecista. Puede afirmarse entonces que el empeño de las autoridades para hacer cumplir cabalmente la ley suele ser función de intereses políticos. Por otra parte, en ambas organizaciones de mujeres la falta de involucramiento de las socias en la directiva, los pocos recursos y el alto grado de informalidad que impera en su seno explican el cumplimiento mínimo de lo estipulado en sus estatutos.

Asimismo, las normas internas de las organizaciones rurales constituyen una fuente de prestigio para quienes las elaboran e interpretan (omitir aplicarlas es también una forma de interpretación). Si bien los estatutos son inherentes a la figura asociativa de la organización, por lo que las adecuaciones posibles son generalmente limitadas, representan una herramienta –concreta o simbólica– de diferenciación entre la directiva y los miembros.

Por último, en lo que se refiere al proceso interno de gratificación y sanción de los socios –en forma individual o colectiva–, se puede afirmar que es un fenómeno general aunque se manifiesta de manera más o menos acentuada según el tamaño de la organización rural. La diferenciación positiva de los socios se expresa de manera



formal en la CNC por medio del otorgamiento de medallas a los líderes destacados, pero en todas las organizaciones, independientemente de su envergadura, la conformación de planillas y la ocupación de cargos reflejan un mismo principio de distinción interna. En este contexto, la retribución financiera, a excepción de la CNC quizá, no constituye un factor significativo de distinción positiva, pero son los privilegios relacionados con una posición dominante en la organización los que marcan la existencia de una jerarquía simbólica basada en el mérito y el grado de involucramiento en el proceso organizativo. En la Zanzekan Tinemi y la UCDIT, en los estados de Guerrero y Tlaxcala respectivamente, existe una marcada diferenciación interna, donde imperan los criterios de capacidad productiva y capacidad de ahorro. En ambos casos, el otorgamiento de privilegios no está sustentado bajo una base legal sino que se concreta en acciones discriminadoras e informales llevadas a cabo por los integrantes de la directiva. En cambio, en las organizaciones de primer nivel, Sihuame y UAIM San Felipe, la situación es distinta ya que la diferenciación positiva entre las socias se da casi exclusivamente por la ocupación de cargos. Si bien ocupar un puesto con responsabilidades representa una promoción en las organizaciones conformadas por una mayoría de hombres, en el caso de las organizaciones de mujeres ser nombrada para un cargo en la directiva es percibido como una desgracia. Más precisamente, los resultados del trabajo colectivo de las mujeres constituyen la fuente principal de reconocimiento<sup>10</sup>. Asimismo, la valoración positiva de las actividades de los miembros individuales varía según el tamaño de la organización, y la valoración del trabajo colectivo como estímulo personal se da sobre todo en las organizaciones de mujeres.

Por otra parte, todas las organizaciones estudiadas, con excepción de la UNORCA (en la que se eliminó de sus estatutos lo referente a la disciplina y al control de la disciplina en 1995), poseen cláusulas reglamentarias relativas a las faltas y sus sanciones respectivas. Sin embargo, en los hechos, los *juicios* se realizan siempre de manera privada e informal. Las decisiones son tomadas por los integrantes de la directiva y, en el mejor de los casos, como en la UCDIT, son aprobadas en asamblea. De manera general, la sanción que más se aplica (la única quizá) es la exclusión definitiva. Más interesante es la existencia de otra vertiente de la inconformidad: la autoexclusión. Varios

---

10 Con respecto al papel social de las mujeres, ver Touraine (2000: 191-195).

ejemplos en las organizaciones de tercer nivel, CNC y UNORCA, muestran que la autoexclusión es muy a menudo un acto calculado: el dirigente inconforme –en nombre de su grupo– cancela una membresía para contratar inmediatamente otra. La inconformidad radical, entonces, es un acto razonado, cumplido después de una evaluación crítica de las implicaciones de una ruptura definitiva. Con respecto a este fenómeno, Maurice Duverger señala: “En definitiva, las oposiciones que se manifiestan a veces en los escalones superiores, especialmente en los congresos nacionales, tienen más bien el aspecto de una lucha de influencia entre varios dirigentes, salidos igualmente de la autocracia que de una resistencia democrática de la masa de los miembros” (1961: 172).

En cambio, en las organizaciones de segundo nivel, el contrapoder suele manifestarse en las asambleas en donde los socios inconformes exponen públicamente sus quejas y hasta pueden exigir la exclusión del presidente, como sucedió en la UCDIT<sup>11</sup>. En esta misma organización, la directiva se inconformó con los socios deudores, al enjuiciarlos penalmente, y con los accionistas indeseables, al excluirlos de manera definitiva. En el caso de la Zanzekan Tinemi, la manifestación de inconformidad de una parte de las artesanas se canalizó a través de los asesores técnicos, quienes a su vez plantearon públicamente el problema de la formación de una relación de patronazgo entre la directiva y las socias.

En las organizaciones de primer nivel, una manifestación de resistencia pasiva se da cuando las socias dejan de participar. No todas las socias que dejan de participar están inconformes pero, inversamente, todas las socias inconformes dejan de participar. Además, en las dos organizaciones de mujeres la resistencia no es exclusivamente pasiva: la resistencia se manifiesta igualmente en forma violenta (agresión física, verbal y/o simbólica). Por lo tanto, puede afirmarse que, en las organizaciones de primer nivel, el número reducido de socias y el alto grado de convivencia en su interior contribuyen a dar a los actos de resistencia una connotación a menudo violenta o por lo menos más visible.

Asimismo, la impartición de la justicia al interior de las organizaciones rurales empieza por la manifestación de formas de discriminación –no siempre reglamentadas– entre las distintas categorías de

---

11 Con respecto a las múltiples formas de resistencia, ver Scott (2000).

socios. La gratificación más frecuente es la promoción de un socio destacado a un cargo con mayores responsabilidades, y la sanción que más se aplica es la autoexclusión, es decir, una forma voluntaria y unilateral de separarse de la organización.

Por último, conviene contrastar los resultados empíricos del trabajo de campo con la perspectiva teórica de la dominación de orden desarrollada al inicio de este capítulo. Así, se había aceptado la idea del sociólogo Alain Touraine de que las organizaciones, para existir como tales, deben articular su programa de acción con un *principio de oposición*. Los resultados del trabajo de campo muestran que este principio de oposición se manifestó sobre todo en el caso de la UNORCA (en su oposición ideológica a la CNC). En las demás organizaciones de segundo y primer nivel (Zanzekan Tinemi, UCDIT, Sihume y UAIM San Felipe), es posible afirmar que esta noción de oposición cobra menos importancia que lo que podría llamarse un *principio de idiosincrasia* –Touraine lo denomina *principio de identidad*–, es decir, una voluntad, por parte de los actores sociales y sobre todo de los dirigentes, de afirmar de manera radical la originalidad de la organización. Naturalmente, este *principio de idiosincrasia* se manifiesta con mayor fuerza al inicio del proceso organizativo. Por lo tanto, las evidencias fácticas permiten dudar de la pertinencia del carácter genérico del *principio de oposición* tal como lo afirma el autor de la obra *Producción de la sociedad*.

Por otro lado, esta investigación empírica mostró que el proceso histórico de conformación de las asociaciones rurales de primer y segundo nivel está liderado por personas que, muy a menudo, ocupan los cargos más importantes en el momento en que la organización es registrada formalmente. En el caso de las organizaciones de envergadura nacional, el cargo máximo está ocupado por actores que se han desempeñado en puestos con responsabilidades en el seno de las mismas, para la UNORCA y, dentro y fuera de ella, para la CNC. Asimismo, puede afirmarse que la *rutinización del carisma*, en las organizaciones locales y regionales, tiende a manifestarse desde el inicio del proceso de formalización de la organización, mientras que en las organizaciones de tercer nivel el fenómeno descrito por Max Weber (1964) tiende a confundirse con la trayectoria profesional (ocupación sucesiva y/o simultánea de cargos) de los dirigentes.

Directamente relacionados con la dominación de orden, los signos de pertenencia a la organización son una fuente de legitimidad para los dirigentes, independientemente de su nivel jerárquico. Es

más, esta misma pertenencia –a menudo ostentosa– del dirigente a la organización se transforma generalmente en la situación opuesta: el dirigente se presenta como dueño *de facto* de la organización. Pero el trabajo de campo muestra que los signos de la dominación de orden por parte de los dirigentes no siempre son contundentes e inmediatamente identificables. En efecto, la dominación de orden es una derivación –en el sentido matemático– del ejercicio del poder y, por lo tanto, la distinción entre la toma de decisiones en nombre de la organización y la toma de decisiones arbitrarias para el provecho personal no es fácil de conocer y reconocer. Hablar en nombre de la colectividad es una de las facultades de los dirigentes, pero el contenido de los discursos públicos y privados es una libertad suya. Por lo tanto, la dominación de orden se caracteriza por ser un fenómeno social sutil con un carácter ordinario: es una *doxa*<sup>12</sup>.

La dominación de orden, como se planteaba *a priori*, necesita del protagonismo interesado por parte de los dirigentes y una ausencia de compromiso relativo (o delegación de poder) por parte de las “bases” (cabe precisar que en la UNORCA<sup>13</sup> y la CNC no se puede hablar de *miembros* sino más bien de organizaciones adheridas, ya que la afiliación es colectiva). Este equilibrio entre intereses distintos es incierto y difícil de mantener ya que la tendencia observada apunta hacia un progresivo distanciamiento entre la directiva y los miembros. Asimismo, se puede percibir una *sobre-identificación* de los líderes con la organización y una *identificación periférica* de los miembros. Sin embargo, esta categorización de las formas de pertenencia debe ser matizada porque fluctúa según los dirigentes y las organizaciones. En las organizaciones de segundo nivel, como la Zanzekan Tinemi y la UCDIT, el trato diferenciado de la directiva con los grupos de trabajo y con los accionistas, respectivamente, frena una toma de conciencia colectiva de la *empresarialización de lo social* y, por ende, de sus consecuencias en la relación dirigente-socios<sup>14</sup>.

La idea anteriormente comentada nos conduce a abordar un aspecto de la dominación de orden que quizá no fue suficientemente desarrollado en la introducción teórica de esta forma singular de diferenciación social: la noción de pertenencia. En efecto, el trabajo de

---

12 Para Pierre Bourdieu (1984: 115), el término latín *doxa* refiere a una situación aceptada y aceptable por la mayoría y considerada como totalmente normal.

13 Es necesario señalar que en la UNORCA la afiliación es colectiva.

14 En lo que se refiere al fenómeno de empresarialización de lo social, ver Lutz (2001).

campo permite afirmar que la identidad colectiva de una organización rural no puede resumirse a las vertientes simbólicas y legales de la misma. El nombre, el logotipo, la figura asociativa y la afiliación a organizaciones superiores son elementos importantes, a los cuales se tienen que agregar las formas de pertenencia: colectiva, grupal o individual; la naturaleza del involucramiento: con o sin responsabilidades; y la temporalidad de esta pertenencia: temporaria, intermitente o de tiempo completo. En la presente investigación se descubrió que, en muchos casos, el sentimiento de pertenencia por parte de los miembros de las organizaciones rurales es una idea borrosa y cambiante. Así, en la mayoría de las organizaciones de primer nivel, los nexos de parentesco tienden a reforzar los lazos de pertenencia y, por ende, de lealtad de los miembros hacia el dirigente. Más particularmente, la importancia del análisis de lo que significa *pertenecer* a una organización fue descubierta en la investigación de las relaciones de dominación en la UCDIT en donde la taxonomía –aplicada por los dirigentes– de las distintas categorías de socios y empleados resultó tener un papel determinante en las relaciones entre la directiva y los accionistas. Asimismo, la dominación de orden ejercida por los dirigentes consiste también en un uso interesado, pero legítimo, de su autoridad.

Por último, es posible confirmar que la dominación de orden es una manifestación de la burocratización de las organizaciones rurales o, por lo menos, de su institucionalización. En efecto, existe una relación estrecha entre la producción de un *habitus* –según el concepto de Bourdieu– y la reproducción posterior de prácticas de diferenciación interna. El papel de los asesores en la organización de mujeres Titekitetoke Tajome Sihame, la instrumentación de principios empresariales en la Zanzekan Tinemi y la UCDIT, la *sacralización* del liderazgo de la fundadora de la UAIM San Felipe y la redefinición periódica de los órganos de dirección en la UNORCA y la CNC son elementos que tienden a comprobar la necesidad, para los dirigentes, de definir y actualizar el marco de sus relaciones con los miembros con el fin de dar a estos un carácter ordinario. Es más, el *habitus* de mayor importancia es ciertamente el que se refiere a la distinción entre los dirigentes y los miembros.

## DOMINACIÓN DE ESTATUS

La investigación de la dominación de estatus en las seis organizaciones rurales seleccionadas permite afirmar lo siguiente. En lo que se

refiere al proceso de selección de los candidatos para un cargo con responsabilidades en la directiva de las organizaciones de tercer nivel, la tendencia actual se enfoca hacia la *democratización* de dicho proceso. “La democracia sigue siendo la doctrina dominante de la época contemporánea, la que define la legitimidad del poder”, señalaba con acierto Maurice Duverger (1961: 163) hace más de cuatro décadas. Los dirigentes rurales nacionales pretenden *adecuar* el proceso de sucesión al poder de la organización que lideran a la democratización del sistema político mexicano, y en el caso de los principales representantes de la CNC y la UNORCA aseveran que la renovación de la directiva nacional se realiza según reglas democráticas. Sin embargo, en los hechos, los severos requisitos para registrarse como candidato a secretario general de la Confederación limitan a uno el número de los aspirantes, mientras que en la UNORCA el *acuerdo* que se toma a puertas cerradas entre los integrantes de la directiva nacional no deja dudas en cuanto al cabildeo previo *del* candidato. En un caso, la manipulación de los resultados de la elección interna se opera en el momento de la definición de los requisitos (o *candados*) para el registro oficial de los candidatos; y, en el otro, el control del proceso de sucesión es posible gracias a la inexistencia de reglas formales y la toma de un acuerdo a puertas cerradas. Lo que está en juego en el proceso de renovación de la directiva es la eliminación de la incertidumbre en cuanto al nombre del sucesor e, indirectamente, el control de los liderazgos internos.

En la UCDIT el proceso de selección de los candidatos se opera mediante la elaboración de una planilla, aunque en los reglamentos nada se menciona al respecto. El proponer a los assembleístas elegir a un grupo de personas permite a los dos candidatos en competencia para el cargo de presidente aliarse respectivamente con personas más o menos influyentes, y distribuir de antemano los cargos según complejos cálculos de interés. Sin embargo, los integrantes de ambas planillas son dirigentes, gerentes, contadores y secretarios de la UCDIT, es decir, la renovación de la directiva corresponde en realidad a una redistribución de los cargos entre los mismos responsables de la Unión de Crédito –el *círculo interno*, como lo denomina Duverger. Distinto es el caso de la Zanzekan Tinemi en el que la presidencia rotativa de la organización de segundo nivel y la alta frecuencia de rotación (el coordinador general cambia en cada reunión bimensual) restan importancia a la ocupación del cargo. No obstante, el hecho de que solamente los presidentes de las organizaciones miembro pue-

dan fungir como coordinadores es indirectamente criticado por los asesores, quienes buscan tener una participación mayor en la toma de decisiones.

En cuanto a la UAIM San Felipe y la Sihuame, la selección de las candidatas para cargos con responsabilidades en la directiva provoca pocas tensiones internas, ya que generalmente las integrantes no anhelan fungir como dirigentas. El hecho de que son organizaciones de primer nivel conformadas por mujeres explica ciertamente la ausencia de una fuerte competencia para la sucesión en el poder. Por lo general, hay pocas voluntarias para asumir responsabilidades; de esta manera, sucede que las socias que podrían tener un buen papel son propuestas por las demás. Por otra parte, la distribución de los distintos cargos permite diferenciar a las socias sobre la base de su experiencia, disponibilidad y libertad de acción. En el caso de la Sihuame, las socias afirman que lo que más importa en la designación de la presidenta es que ella tenga un *gran corazón*, es decir, que haga gala de una gran sensibilidad humana.

Lo anteriormente señalado muestra una diferencia de percepciones y conductas de la directiva de las organizaciones rurales según su envergadura, la interpretación de las normas y si están o no conformadas por mujeres.

Ahora bien, el proceso de selección de los candidatos a dirigente es raramente diferenciado del proceso de elección o, mejor dicho, la preparación oficiosa de las elecciones por parte de los candidatos tiende a confundir lo que es relativo a la selección y lo que se refiere a la elección. Asimismo, en la CNC y la UNORCA la existencia de un solo candidato, o de un candidato que se beneficie de muchos más apoyos que los demás, reduce la elección a una sencilla designación. De hecho, en ambas organizaciones, los miembros no deciden sino que más bien avalan un nombramiento en el cual no participaron<sup>15</sup>. Sin embargo, el nuevo dirigente requiere legitimarse, para lo cual se organiza, en la CNC y en la UNORCA, una ceremonia en la que los asambleístas sirven a la vez de testigos y partidarios. En otras palabras, el proceso de selección de los candidatos decide los resultados de la elección, por lo que los socios son, hasta cierto

---

15 En sus trabajos sobre la representación interna en la Unión de Ejidos Lázaro Cárdenas en el estado de Nayarit, los investigadores Jonathan Fox (1990; 1992) y Luis Hernández Navarro (1990) señalan, con acierto, que las decisiones más importantes nunca se toman durante las asambleas.

punto, manipulados por los responsables para servir de instrumentos para su propia legitimación.

Por otro lado, en la realización de las elecciones en la Sihuame y la UCDIT se puede encontrar algún grado de incertidumbre –a diferencia de lo que ocurre en las organizaciones de tercer nivel. En efecto, existe una discusión real en torno a la conformación de la directiva, la cual se manifestó, por ejemplo, en un ríspido debate entre los candidatos en competencia para el cargo de presidente de la Unión de Crédito al momento de su creación. Sin embargo, en las dos organizaciones rurales se comparte la idea de seguir el procedimiento formal estipulado en los estatutos por medio del conteo de los votos, principalmente. En el caso de la organización de mujeres, el respeto a los procedimientos formales es la manifestación de una conducta general hacia lo normativo, mientras que en la UCDIT la aplicación estricta de lo relativo a las cláusulas que reglamentan el proceso de elección corresponde al uso oportuno de las mismas por parte de los integrantes de una planilla.

En la Zanzekan Tinemi y la UAIM San Felipe, el proceso de elección del coordinador general y de las integrantes de la directiva, respectivamente, se reduce a un sencillo acto desprovisto de formalidad. El número poco elevado de participantes en ese acto –los cinco presidentes en la organización guerrerense y las doce socias en la organización cenecista– explica la ausencia de verdaderas disputas. Además, el cargo de coordinador general de la Zanzekan es temporal y con pocas facultades, y la elección de una nueva presidenta de la UAIM, en los hechos, no impide a su carismática fundadora seguir liderando la organización mononuclear.

Asimismo, el grado de superposición de los procesos de selección y elección varía de una organización a otra, independientemente de su envergadura y filiación política. Sin embargo, las organizaciones de tercer nivel se caracterizan por eliminar la incertidumbre en cuanto al nombre del futuro dirigente nacional, al reducir la elección a un sencillo acto partidario, mientras que el respeto del reglamento electoral es motivado por una conducta cívica general o por intereses privados.

Por último, el estudio del fenómeno de acumulación de cargos como forma de dominación de estatus muestra la existencia de una doble distinción entre la acumulación de cargos y funciones, y entre la acumulación simultánea y curricular de cargos. En lo que concierne a la primera distinción, es posible afirmar que la ampliación *de facto* de sus facultades por parte del dirigente es una práctica generalizada que



se manifiesta principalmente en la toma de decisiones sin consenso. En lo que se refiere a la segunda, la ocupación de varios cargos es una característica del secretario general de la CNC quien, con frecuencia, funge también como senador o diputado federal. Para los jefes del PRI que han ocupado el cargo de secretario general de la Confederación Nacional Campesina, este puesto no fue la culminación de su carrera política sino una etapa en la misma. En la UNORCA, la imposibilidad de acumular un puesto en la coordinadora nacional con un cargo de elección popular es interpretada de manera laxa, lo cual ha permitido que Luis Meneses sea, al mismo tiempo, coordinador nacional y diputado federal, por ejemplo. Sin embargo, la necesidad de dar un espacio a los dirigentes unorcistas ocupando un puesto de elección popular se materializó en la creación de un consejo político. Por otra parte, hay indicios que tienden a demostrar que el desarrollo del fenómeno de transformación de la ocupación de un cargo en la directiva nacional es un eslabón para postularse a un cargo político.

La situación es radicalmente distinta en las organizaciones rurales de segundo nivel. En la Zanzekan Tinemi se prohíbe a un representante postularse para un cargo político. Sin embargo, el hecho de ser presidente de una organización miembro de la Convergencia Regional implica ser –de manera temporal, es cierto– coordinador general de esta última. En el caso de la Zanzekan, el actual presidente acumula un total de cuatro cargos, lo cual le otorga un gran poder al interior de la organización autónoma. En cambio, la acumulación formal de cargos dentro de la UCDIT está prohibida solamente en lo que concierne al puesto de comisario, pero en la práctica no ocurre en ningún cargo. Lo que sí sucede es la acumulación de puestos en la administración estatal por parte de las personas encargadas de la parte operativa de la Unión de Crédito (además de disminuir la productividad de su trabajo, esta situación incrementa las tensiones entre el Consejo de Administración y los gerentes).

Por último, la situación en las organizaciones de mujeres de primer nivel en lo que se refiere a la acumulación de cargos es la siguiente: las presidentas, generalmente, no buscan acumular cargos; más bien, la falta de involucramiento de las socias y el incumplimiento de los deberes de las que ocupan cargos en los diferentes comités son factores que las obligan a sobrepasar sus facultades. El caso de la UAIM difiere ligeramente del de la Sihame en el sentido de que el carisma de la líderesa histórica de la primera tiende a disminuir la importancia de la repartición de los cargos. En estas dos organizaciones no se

logra limitar la acumulación de funciones debido a las resistencias y dificultades de las mujeres campesinas para involucrarse de tiempo completo en actividades extra-domésticas.

La acumulación de cargos, entonces, es un fenómeno complejo que combina, según las organizaciones, el deseo de poder del dirigente, la ausencia de prohibiciones estatutarias (o la interpretación laxa del reglamento) y la falta de involucramiento de los socios. Independientemente de las causas que lo originan, este fenómeno favorece la concentración del poder y, por ende, la dominación de los dirigentes sobre las “bases”.

A partir de los resultados obtenidos en el trabajo de campo es posible afirmar que los elementos que conforman la dominación de estatus (selección, elección y acumulación de cargos por parte de los dirigentes) participan directamente, aunque de manera variable, en la producción y reproducción de las prácticas de distinción al interior de las organizaciones campesinas. Más precisamente, se constató que la diferenciación de estatus entre las personas preexiste a la conformación de la organización, por lo que el funcionamiento de esta última tiende más a acentuar las desigualdades existentes que a crearlas *ex nihilo*. Lo antes señalado no niega el hecho de que las estructuras organizativas permitan a una minoría de los miembros hacer carrera, sobre todo en las organizaciones de tercer nivel como la UNORCA y la CNC, pero, por otro lado, se reconoce que los que logran o aceptan ocupar cargos con mayores responsabilidades poseen capitales personales y simbólicos superiores a los demás socios<sup>16</sup>. En otras palabras, se puede afirmar que las organizaciones rurales constituyen una herramienta de validación y reajuste de las diferencias de estatus entre las personas.

El análisis de las seis organizaciones investigadas muestra que, en cuanto al tema de distinción simbólica entre los miembros, las directivas están conformadas por varias personas –a excepción quizá de la UAIM San Felipe, en donde la dirigente histórica asume entera-

---

16 Estos resultados tienden a contradecir la aseveración de los autores de *Los factores de la organización campesina* cuando, a raíz de un extenso trabajo de campo realizado en todas las entidades federativas, escriben que “los líderes [...] eran predominantemente similares en cuanto a su situación económica respecto al resto de sus compañeros” (Eckstein et al., 1979: 213). Esta sub-evaluación de las distinciones económicas pero sobre todo simbólicas y de prestigio entre los líderes y los miembros de los núcleos ejidales es ciertamente debida a un sesgo ideológico y una aplicación inadecuada de instrumentos metodológicos, ya que los propios investigadores, en sus conclusiones, se sorprenden del poco número de caciques que identificaron.

mente el liderazgo de la organización, razón por la cual se habló al respecto de *sacralización del poder*. En efecto, en estas directivas puede ser que no todas las personas con un cargo asuman su responsabilidad –en este caso se puede hablar de falta de compromiso– pero, en los hechos, la dirigencia es generalmente compartida. Las tensiones que provoca a menudo la definición y asignación de los puestos secundarios así como de los cargos de asesor complejizan la común y cómoda dicotomía de dirigente-miembros. De hecho, el presidente de una organización necesita, generalmente, contar con el respaldo de una parte significativa de los dirigentes y/o de los miembros influyentes para poder reivindicar una legitimidad mínima. Por un lado, esta situación explica el empleo de planillas en las organizaciones de segundo y tercer nivel en el momento de renovar la dirigencia y, por el otro, indica el papel estratégico que desempeñan los puestos secundarios. Con respecto a lo mencionado anteriormente, es posible representar el nivel de participación y responsabilidad de los integrantes de la organización en círculos concéntricos, desde los miembros sin cargo hasta los miembros de la dirección, pasando por los responsables locales y coordinadores de actividades. Asimismo, la diferenciación simbólica entre el dirigente y los miembros es en realidad mucho más compleja, ya que hace intervenir a otros actores sociales cuyo estatus se ubica entre el primero y los segundos.

### DOMINACIÓN PERSONAL

Las conductas individuales en el marco del ejercicio del poder tienen que ver con la personalidad y el pasado de los dirigentes. Asimismo, independientemente del tamaño de la organización y su filiación política, existe una clara diferencia entre la trayectoria de los dirigentes entrevistados y la de las lideresas. Más precisamente, a la influencia de las primeras experiencias altruistas sobre la trayectoria de los dirigentes campesinos corresponde la influencia de la educación doméstica sobre la orientación profesional de las dirigentas. Los tres dirigentes rurales entrevistados se iniciaron como líderes de proyectos colectivos en grupos de jóvenes católicos. El grado, naturaleza y duración de este compromiso variaron según los casos, pero el espacio donde realizaron sus primeras experiencias de trabajo al servicio de su prójimo fue religioso. Luego, de manera gradual y a veces paralela, se involucraron en asuntos políticos. A temprana edad, los futuros dirigentes participaron en actividades fuera de la esfera doméstica. En cambio,

solamente la lideresa de la UAIM San Felipe se involucró, en un momento de su vida, en actividades parroquiales al mismo tiempo que en asuntos políticos. La lideresa de la Titekitetoke Tajome Sihame se destacó en su desempeño profesional, mientras que la dirigente de la CNC comenzó a manifestarse como lideresa en las clases de las escuelas que frecuentó. Por otra parte, es menester señalar que ninguna lideresa posee una vida conyugal y familiar convencional por ser respectivamente viuda, divorciada y soltera. En cambio, los dirigentes entrevistados tienen todos una vida familiar aparentemente estable, aunque se ausentan con frecuencia de su hogar.

Uno de los resultados de la presente investigación es el de haber notado la existencia de un nexo de dependencia entre las dirigentas y su entorno masculino profesional y/o familiar. Así, la dirigente cenecista y destacada política nacional renuncia cuando dimite su jefe, y afirma que su acción se debe a una cuestión de principios y de lealtad –cabe señalar que es difícil discernir en la conducta de la lideresa cenecista lo que es de su personalidad de lo que es la conducta común al conjunto de los dirigentes del PRI. En cuanto a la UAIM, la lideresa se involucró socialmente con la aprobación de su padre y luego siguió con los consejos de su esposo; y en Chilapa de Álvarez, la organización de mujeres logró ser parcialmente controlada por el asesor general. Si bien las esposas de los dirigentes hombres deben resignarse a padecer los *efectos de carrera* de sus esposos respectivos, las dirigentas, por su parte, son generalmente más cautelosas en cuanto a las consecuencias de su compromiso social.

Por lo tanto, la trayectoria escolar y la experiencia profesional son elementos que intervienen en el fenómeno de la dominación personal en dos niveles: por estar condicionados por factores socioculturales, y por influir sobre el desempeño social de los líderes. La dirigente tiene que cuestionar de manera permanente la reproducción de una dominación de género en las organizaciones rurales.

La herencia familiar, en un sentido amplio, ejerce una influencia distinta sobre los responsables rurales según sean hombres o mujeres. Asimismo, los dirigentes son proclives a reinterpretar su origen familiar al destacar la acción heroica y extracción indígena de sus antepasados. Es el caso del coordinador nacional de la UNORCA, quien se inscribe benévolamente en una tradición familiar de lucha por la tierra, es la dirigente priísta quien recuerda simbólicamente el origen indígena de sus abuelos paternos, a través del uso de vestidos indígenas; y, en menor medida, es el presidente de la UCDIT quien se reivindica más como un *self made man* de extracción campesina que

como el descendiente de una familia de luchadores sociales. En todo caso, los dirigentes campesinos tienden a reinterpretar su origen familiar y más precisamente la acción relevante de sus antepasados para legitimar de manera no siempre consciente su propia actividad como representante rural. En cambio, las lideresas revelan –y no reinterpretan– que fueron influenciadas sobre todo por la educación doméstica que recibieron. Esta se caracteriza por el trato igual de sus padres hacia ellas y sus hermanos, su precoz independencia y la posibilidad que tuvieron de cursar estudios secundarios y hasta una licenciatura en el caso de la dirigente nacional del PRI. Asimismo, las lideresas heredaron una educación familiar atípica, la cual contribuyó verosímilmente a darles una percepción singular del mundo –y hasta cierto punto, anticonformista. El hecho de que las tres lideresas sean soltera, viuda y divorciada con tres hijos, respectivamente, muestra la dificultad de asumir responsabilidades sociales y familiares siendo mujer.

Por otro lado, es posible afirmar que la filiación política de los padres ejerció cierta influencia sobre el desempeño de las dirigentas: el padre de la dirigente nacional de la CNC fue senador por el PRI, y el padre de la presidenta de la UAIM fungió como dirigente cenecista a nivel local (Arriaga et al., s/f: 222-224). Es difícil generalizar esta situación, pero se puede pensar que la figura emblemática del padre justo y bueno ha ejercido una influencia significativa sobre el desarrollo psicológico de sus hijas en un contexto sociocultural donde predominan valores masculinos e imperan conductas machistas por parte de los varones (Zapata-Martelo et al., 2002: 187). En cambio, la participación de los líderes campesinos en diferentes movimientos posteriores a las manifestaciones estudiantiles del '68 les ha permitido forjarse sus propias convicciones políticas, lo cual explica que se identifiquen con personalidades públicas: Francisco Villa, el "Cárdenas del '88"<sup>17</sup> y el subcomandante insurgente Marcos en el caso del coordinador nacional de la UNORCA, y Monseñor Romero en el caso del presidente de la UCDIT. Existe entonces cierta influencia del padre de las dirigentas en torno a la elección de una idéntica militancia partidista y, en el caso

---

17 Cuauhtémoc Cárdenas es un político mexicano, hijo del presidente de la República Lázaro Cárdenas (1934-1940). A raíz de graves discrepancias con su partido por la falta de vida democrática interna, abandonó el Partido Revolucionario Institucional y se presentó como candidato de una coalición que, luego, se convertiría en el Partido de la Revolución Democrática. En julio de 1988, Cuauhtémoc Cárdenas gana virtualmente las elecciones pero un histórico fraude cometido a favor de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) otorga la victoria a este último.

de los dirigentes, una lejana identificación con la acción de personajes históricos conspicuos.

El tercer y último punto relevante en cuanto a la influencia de la familia sobre el desempeño de los dirigentes rurales es la presencia, en las organizaciones de segundo y primer nivel, de un número significativo de parientes. Si bien esta situación no se detectó en la directiva de la UNORCA, la CNC y la UCDIT, aunque haya indicios de la presencia de este fenómeno, en la Zanzekan Tinemi se pudo comprobar la existencia de relaciones de parentesco entre casi todos los responsables. En las dos organizaciones de primer nivel, es la familia de la lideresa la que asume el control *de facto* de los programas y la instrumentación de los proyectos. Esto se debe a la existencia de familias históricamente involucradas en asuntos sociales, el grado mayor de confianza entre familiares y también al nivel elevado del desempleo en el medio rural. Pero lo interesante de ese fenómeno no es tanto su descubrimiento –es un fenómeno social generalizado en el campo mexicano– sino más bien el percatarse del rechazo de los actores para reconocer públicamente sus nexos de parentesco con los demás integrantes de la organización. En la organización económica “exitosa” Zanzekan Tinemi y la triple S Titekitoke Tajome Sihame, los nexos de parentesco pueden ser interpretados, por un lado, como sobrevivencias de la tradición, de las viejas formas de cohesión social y de lazos patrimoniales o incluso patriarcales; pero, por otro lado, la *familiarización* de estas organizaciones rurales contradice hasta cierto punto su vocación social y pone en entredicho su carácter democrático.

Asimismo, se puede afirmar que el papel de la familia es legitimar la acción de los líderes a través del recordatorio de las acciones heroicas de sus antepasados y, en el caso de las mujeres, la familia fue un espacio privilegiado para su emancipación. La familia es también, en las organizaciones de segundo y primer nivel, el instrumento de control de su funcionamiento.

Finalmente, el examen de las cualidades personales de los dirigentes en el marco del estudio de la dominación personal permitió encontrar una serie de factores comunes independientemente del nivel de responsabilidades y el sexo de los líderes. En efecto, los dirigentes se caracterizan por dedicar mucho tiempo a la organización, al punto de dar prioridad a su actividad asociativa por sobre su vida personal y familiar. La dirigente de la Sihame, por ejemplo, a pesar de ser madre soltera con tres hijos a su cargo, se dedica

tiempo completo a sus actividades sociales. Los líderes entrevistados poseen todos una gran capacidad de trabajo, una excepcional fuerza de voluntad, cierto sentido del deber y, de manera general, una personalidad carismática. Hasta donde se pudo comprobar, tienen una capacidad superior a la de los socios para analizar las distintas situaciones, tomar decisiones y también defender públicamente la idoneidad de sus actos. Sin embargo, existe una diferencia de género muy clara en lo que concierne a dos actitudes: la honradez y el hacer carrera.

Aunque es difícil comprobarlo de manera objetiva, todo tiende a indicar que las dirigentas son más honestas que sus homólogos masculinos, sobre todo en lo que se refiere a la gestión financiera, ya que, generalmente, las mujeres campesinas tienen que ser ahorradoras y gastar de manera parsimoniosa el dinero que les da su esposo para ellas y sus hijos. Esta situación se refleja más en el caso de las dirigentas de las organizaciones de primer nivel que en el caso de la conocida dirigente priísta quien, sin embargo, manifiesta cierto sentido de la honestidad en su lealtad hacia sus superiores. En cuanto a los dirigentes rurales, estos dan una gran importancia a la imagen que construyen de sí mismos, lo cual se materializa en su empeño para no decir siempre la verdad. Rechazan también analizar de manera crítica su trayectoria profesional e insisten a menudo en reconocer solamente sus acciones positivas. De igual forma, los dirigentes son más susceptibles a ser autores de imprudencias y errores en materia de gestión financiera, ya que tienden a no reconocer públicamente sus errores. En otras palabras, la personalidad de las dirigentas está condicionada por el respeto de ciertos principios éticos, mientras que el carisma de los líderes tiende a imponerse sobre los principios de transparencia y veracidad.

Por lo general, las dirigentas campesinas no buscan hacer una carrera o, mejor dicho, es raro que se empeñen en ocupar cargos con mayores responsabilidades, y, si lo hacen, lo llevan a cabo con más tacto y discreción que los hombres. Es el caso de la dirigente de la UAIM que deja al secretario de la UCDIT encabezar la planilla a pesar de estar interesada en dirigir la Unión de Crédito; es también el caso de la renuncia a su cargo de la presidenta de la Sihuame y, en cierta forma, el de la prudencia diplomática de la dirigente priísta cuando se postula para ocupar un cargo. Parece ser entonces que las dirigentas, más que buscar ocupar cargos con responsabilidades, prefieren esperar una oportunidad, el momento idóneo. Quizá tienen menos prisa y

no se aferran tanto al desarrollo de su carrera como los hombres. En efecto, los dirigentes de la UNORCA, Zanzekan Tinemi y UCDIT manifiestan, a través de sus discursos y sobre todo de su conducta, el deseo de seguir asumiendo responsabilidades en el futuro; tienen una imagen bastante precisa de su carrera y de lo que anhelan hacer en los años venideros. En resumen, ocupar un cargo es una oportunidad para las dirigentas y una etapa en la carrera de los dirigentes.

Los resultados del estudio de la dominación personal permiten concluir que la cuestión de género tiene hondas implicaciones en el desarrollo temprano de un liderazgo a través de la diferenciación sociocultural de los roles sociales. Esta situación es aprovechada en el caso de los varones y combatida domésticamente en el caso de las mujeres, lo cual explica por qué el involucramiento de las dirigentas en la esfera pública tiende a comenzar comparativamente más tarde y a ser más difícil que para los hombres.

Sobre el tema de la remuneración de los dirigentes (cabe señalar que en el trabajo de campo se abordó con más facilidad este tema cuando la situación económica de los dirigentes entrevistados era precaria) se encontraron diferencias significativas. La dirigente de la Sihame afirmó de manera reiterada que el hecho de carecer de un sueldo decente –tenía una beca– le dificultaba enormemente poder atender las necesidades de sus tres hijos. De manera quizá menos marcada, los demás dirigentes padecen una situación parecida: la lideresa de la UAIM San Felipe tiene una tienda de abarrotes con una de sus hermanas, mientras que el presidente de la UCDIT y el coordinador nacional de la UNORCA son medianos productores agrícolas. El caso de la dirigente priísta es atípico en el sentido de que, siendo legisladora y acumulando varios cargos, las remuneraciones de la dirigente de la CNC son muy elevadas<sup>18</sup>. De lo antes mencionado se puede inferir que la situación económica de los dirigentes y las dirigentas, si bien es similar en lo referente a una escasez de recursos obtenidos por su actividad de representantes, se diferencia en la manera de superar dicha escasez: los hombres son ejidatarios acomodados, por lo que hacen trabajar sus tierras y obtienen así su principal fuente de ingresos, mientras que las señoras obtienen ingresos por tener un negocio o conseguir una beca. De manera general, los líderes rurales pueden

---

18 Al momento de competir para el cargo de secretario general del CEN del PRI en febrero del año 2002, la dirigente cenecista declaró su patrimonio, el cual asciende a más de 7 millones de pesos. Ver *La Jornada* (2002: 7) y *El Universal* (2002: A6).



suplir con más facilidad la escasez de recursos que las lideresas, ya que generalmente se caracterizan por ser dueños de sus tierras (cabe recordar que en el artículo 27 de la Constitución de México se otorga el derecho a la propiedad de la tierra ejidal al jefe de familia que, por supuesto, suele ser hombre, lo cual evidencia una persistente desigualdad de género en materia de propiedad de la tierra).

## CONCLUSIONES

Habitualmente, los líderes son personas que ocupan voluntariamente cargos con responsabilidades pero, al mismo tiempo, su protagonismo compensa una frecuente ausencia de participación de los miembros. La reflexión de Robert Michels (1969: 9), “la apatía de las masas y su necesidad de guía tienen como contraparte, en los líderes, un apetito natural por el poder”, puede ser aplicada al caso de los dirigentes campesinos<sup>19</sup>. En realidad, toda organización necesita a una persona que proponga, organice, dirija, ordene y represente, ya que el ejercicio del poder es un acto individual por naturaleza, pero también porque existen diferencias significativas en cuanto al grado de involucramiento de los miembros. La frontera entre la necesidad de lo colectivo y el deseo individual es sumamente tenue. Asimismo, esa percepción contrastada del papel de los dirigentes rompe con la antinomia clásica del paradigma *maquiaveliano* del poder, por un lado, y del paradigma colectivista, por el otro.

Ahora bien, en el contexto actual de *democratización* del sistema político mexicano, las conductas de los líderes campesinos tienden a integrar las nuevas exigencias de un ejercicio del poder justo y equilibrado. El *efecto de democratización*, como podría llamarse este fenómeno, apunta hacia una mayor y mejor participación de los miembros al transformar sustancialmente la naturaleza del ejercicio del poder. Si bien esta tendencia es más acentuada en las directivas nacionales, la gran mayoría de los dirigentes comparte una misma interpretación incompleta de lo que es y debe ser una organización rural democrática.

Un primer límite del *efecto de democratización* es el proceso histórico de burocratización de las organizaciones rurales y la tendencia

---

19 Esta distinción positiva entre los dirigentes y los miembros es también una de las conclusiones del investigador Henry Veltmeyer (2002) en su trabajo sobre los responsables del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra de Brasil.

concomitante hacia la perpetuación de una oligarquía en el poder. La creación de múltiples órganos de intermediación y la instrumentación de distintos niveles de decisión tienden a disminuir la importancia del voto de los miembros (Maresca, 1981; 1983: 236-265). Principalmente, si se otorga a los miembros la facultad de decidir sobre el futuro de la organización, entonces serán una amenaza virtual para la reproducción de las diferenciaciones internas y, por ende, una amenaza para el desarrollo de la carrera profesional de los dirigentes. Por lo tanto, se puede observar que un desarrollo organizativo *exitoso* requiere un mínimo de dominación de orden, lo cual se logra por medio de la obediencia y disciplina de los miembros. Los casos más ilustrativos de lo antes señalado son ciertamente la UCDIT y la Zanzekán Tinemi, en las que los imperativos de equilibrio financiero y de rentabilidad, respectivamente, fomentan en ambas organizaciones relaciones verticales entre la directiva y los socios.

Un segundo límite en cuanto a la aplicación concreta de mecanismos de decisión democráticos es la *apatía* relativa de los miembros. La colectividad –o las *masas*– no posee un poder de decisión real porque este no le es otorgado, pero también porque ella no lo anhela. Asimismo, en el marco democrático, el proceso de toma de decisiones significativas debe, sin excepción, ser un proceso colectivo y público; pero la etapa preliminar a la consulta conlleva invariablemente una serie de sesgos y orientaciones particulares debido al sencillo hecho de que sus autores forman parte de la directiva o son contratados por ella. Además de cierta inercia de la colectividad organizada que se manifiesta en un beneplácito tácito acordado hacia las acciones del dirigente, existe el problema concreto de convocar a los miembros a largos e inciertos procesos de discusión en todos los lugares donde la organización tiene presencia. Lo anteriormente señalado remite a un problema conexo que es el de la frecuencia de estas consultas: si la frecuencia es elevada, los miembros dejan de participar; y si los referéndums son poco frecuentes o inexistentes, la directiva se reserva *de facto* el derecho de decidir sobre el futuro de la organización. En los hechos, la directiva conserva el monopolio de la iniciativa y de las condiciones de instrumentación de una consulta de las “bases”. Esta situación explica el carácter demagógico de la invitación hecha a los delegados a discutir y tomar posición sobre los asuntos internos durante las asambleas nacionales de la CNC y, en menor medida, de la UNORCA.

Un tercer y último límite del *efecto de democratización* se refiere a la determinación de la mayoría. En oposición a una votación en la

que una mayoría –real o imaginaria– ratifica decisiones, en el consenso se busca la adhesión de todos. Esta búsqueda del beneplácito de cada uno de los integrantes tiene el mérito de implicar un proceso de discusión sobre una base argumentativa, pero no excluye posibles conductas proselitistas por parte del líder, ni tampoco miembros inconformes como en la UCDIT y la UAIM San Felipe, por ejemplo. Los resultados de esta investigación sobre las relaciones de dominación en las organizaciones rurales permiten afirmar que la unanimidad se construye y los acuerdos se imponen. Sería un error entonces considerar que las *masas* puedan autogobernarse: siempre existen personas cuya influencia (y cuyos intereses personales) permite controlar a los demás. Por lo tanto, si bien la votación se reduce en muchos casos al ejercicio impuesto de un derecho y no a la libre expresión de un deber personal, el consenso implica, en cambio, un debate entre los miembros pero en el cual no están ausentes ni la manipulación ni las inconformidades (Lutz, 2002).

Para resumir, la influencia del proceso de democratización del sistema político sobre las modalidades de ejercicio del poder dentro de las organizaciones rurales se manifiesta a través de un *efecto de democratización*. Dicho efecto se materializa en una sobrevaluación relativa del papel de los miembros en la toma de decisiones. Pero más aún, una consecuencia inducida de la instrumentación (selectiva y cuidadosa) de este *efecto de democratización* por parte de los dirigentes es la de reforzar su poder.

La afiliación política de las organizaciones o, en su defecto, la adhesión ideológica de sus dirigentes ejerce una influencia, aunque variable y a menudo coyuntural, sobre las relaciones de dominación entre la directiva y los miembros. Las relaciones de poder no son el único ámbito social en el cual lo político –en su sentido amplio– se manifiesta, pero es un ámbito en donde siempre lo hace. La influencia de la orientación política de la asociación rural va desde una sencilla invitación de los miembros a ejercer libremente sus derechos cívicos (Zanzekan Tinemi) hasta la coacción del voto a favor de determinado partido político (CNC). De manera general, las organizaciones cencistas tienden a transformarse en agrupaciones proselitistas del PRI en los períodos de campaña electoral, mientras que la participación política de las organizaciones (oficialmente) apartidistas es fluctuante y a menudo ambigua. Lo cierto es que lo político está presente en todas las organizaciones rurales independientemente de su envergadura y sus principios básicos. Una manifestación paroxística de esta

*porosidad* de las estructuras organizativas a lo político es el cúmulo y/o la sucesión de un cargo con responsabilidades dentro de la organización rural con un puesto de elección popular. Los resultados de esta investigación han mostrado que lo más frecuente no es tanto el cúmulo simultáneo de responsabilidades sociales con un mandato político, sino más bien la *manipulación curricular* de la experiencia de mandato por parte de los dirigentes rurales. Independientemente de su nivel de responsabilidades y del tamaño de la organización que preside, un dirigente suele hacer carrera, es decir, ejercer el poder para luego seguir ejerciéndolo en un puesto más alto, en otra organización o dentro de un partido político. Los partidos políticos ofrecen con frecuencia –es el caso en los estados de Guerrero y Tlaxcala– a los dirigentes rurales la posibilidad de presentarse para ocupar cargos de elección popular. Usualmente, existe un diálogo, más o menos fructífero según las coyunturas, entre los líderes campesinos y los operadores políticos –y también, en cierta medida, con los responsables de las diferentes dependencias administrativas. Los primeros vislumbran la posibilidad de adquirir más poder, y los segundos apuestan a ganar los comicios con los votos de los miembros de la organización rural. Por lo general, la estrategia de convencimiento político de los líderes intermedios y/o de los socios por parte de los máximos dirigentes –que puede ser para lograr el voto por un determinado partido político o simplemente a fin de conseguir el apoyo para uno u otro precandidato interno a un partido– está sometida, más o menos directamente, a una compensación material. En efecto, las dádivas inmediatas y las promesas de apoyo en el futuro son instrumentos de manipulación política de las “bases” en la gran mayoría de las organizaciones rurales. Dos casos ilustrativos son los de la UAIM San Felipe y la UCDIT, ya que ambas organizaciones fueron creadas por, y hasta cierto punto para, la Liga tlaxcalteca de la CNC, siempre en período de precampaña electoral. En otras palabras, los dirigentes campesinos tienden a aprovecharse de las coyunturas políticas para *posicionarse* socialmente y, por ende, tienden a reforzar su legitimidad como representantes.

La búsqueda de poder por parte de los dirigentes rurales no se limita a su participación en la política. En efecto, la vertiente económica de las actividades de producción y comercialización de las organizaciones rurales conlleva invariablemente un proceso de fusión de la función de representante con la de gerente. Este fenómeno está acentuado por la inserción de los productores rurales mexicanos en el libre mercado, y también por la voluntad de los últimos gobiernos

federales de transformar a los campesinos en microempresarios. Más allá del impacto de esta situación sobre la orientación de los proyectos de desarrollo, la presente investigación mostró que la progresiva transformación de la figura del líder campesino en la de dirigente empresarial (sobre todo, en la Zanzekan Tinemi) tiene hondas implicaciones tanto a nivel del mandato como de la naturaleza de las relaciones de poder. Asimismo, el perfil del dirigente rural se asemeja cada vez más al de un hombre de negocios que gestiona un patrimonio colectivo, ya que se requiere más un administrador profesional que un autodidacta. La cada vez más frecuente contratación de profesionales –contadores, administradores, técnicos, comerciales, etc.– por parte de las organizaciones rurales revela también la obligación de contar con personas debidamente capacitadas. Por lo tanto, esta tendencia hacia la especialización del trabajo de dirigente permite afirmar que la acumulación de capital simbólico, en el sentido de Bourdieu, pasa más por la valorización de un quehacer profesional que por la ostentación de una capacidad superior de representación. Por otra parte, los objetivos de un dirigente campesino y la manera de alcanzarlos se moldean cada vez más sobre los de un empresario privado (Muñoz Rodríguez y Santoyo Cortés, 1996). En las organizaciones rurales, la frontera entre lo social y lo privado tiende a reducirse en el transcurso del tiempo debido principalmente a las exigencias de rentabilidad. Este proceso de racionalización de la toma de decisiones permite indudablemente lograr una mayor eficiencia en cuanto a la gestión del tiempo<sup>20</sup> y, en menor medida, una mejor gestión de los recursos humanos y financieros. Sin embargo, por otro lado, el dirigir se convierte en administrar, y el delegar se transforma en asignar (McDonald, 2001). La vertiente social del mandato de un líder rural tiende a reducirse con frecuencia a una retroalimentación sesgada de sus actividades, y la repartición de utilidades es frecuentemente sustituida por la inversión financiera, lo cual permite afirmar que en las organizaciones rurales opera un doble proceso de socialización de las pérdidas y de privatización de las ganancias.

---

20 La gestión más racional y eficiente del tiempo en las organizaciones sociales en las que predomina una dirección empresarial se explica simplemente por el hecho de que las discusiones con los socios se reducen a pláticas puntuales y estas tienen, a menudo, un carácter informativo. La toma de decisiones por una sola persona, o un grupo muy reducido de personas, permite responder de manera inmediata a los problemas cuando se presentan. Esta celeridad en cuanto a la toma de decisiones representa un aspecto fundamental en el ejercicio del poder, sobre todo en las empresas sociales.

De hecho, el dirigente hace frecuentemente una distinción tácita entre los buenos y los malos socios al distribuirles, de manera discriminatoria, dádivas y llamadas de atención. Precisamente, en este proceso de individualización de las relaciones entre el responsable y los miembros se encuentra un factor de desarticulación de lo colectivo, lo cual se manifiesta principalmente en la disminución de la capacidad de resistencia grupal de los socios –en la Zanzekan Tinemi los grupos de trabajo compiten entre sí para conseguir más pedidos, y al interior de estos grupos los artesanos compiten entre sí para lograr el *zero defecto* en sus productos. La aplicación de una lógica empresarial a los proyectos de desarrollo rural modifica hondamente las relaciones entre el dirigente y los socios: el primero asume, de manera consciente o no, el papel de patrón, mientras los segundos se resignan a convertirse, por necesidad económica, en personal de confianza o asalariados. Si bien, por una parte, la inserción casi obligatoria de las organizaciones rurales en el mercado internacional conlleva la instrumentación, en su vida ordinaria, de una serie de medidas de corte empresarial, por otro lado esta situación favorece el incremento de la distinción simbólica –y, en menor medida, económica– entre el dirigente y los socios.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arriaga, Graciela et al. *s/f La participación de las mujeres en organizaciones campesinas* (México: Friedrich Ebert-Stiftung).
- Bartra, Armando 2000 *Guerrero Bronco: campesinos, ciudadanos y guerrilleros en la Costa Grande* (México DF: Era).
- Bourdieu, Pierre 1984 *Questions de sociologie* (Paris: Ed. de Minuit).
- Bourdieu, Pierre 1994 “Stratégies de reproduction et modes de domination” en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* (Paris) N° 105.
- Carton de Grammont, Hubert 1996 “La organización gremial de los agricultores frente a los procesos de globalización en la agricultura” en Carton de Grammont, H. (coord.) *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano* (México DF: UNAM/Plaza y Valdés).
- Duverger, Maurice 1961 (1951) *Los partidos políticos* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Eckstein, Salomón et al. 1979 *Los factores de la organización campesina* (México DF: Centro de Investigaciones Agrarias).
- El Universal* 2002 (México DF) 3 de mayo.
- Fox, Jonathan 1990 “Organizaciones rurales de base versus la Ley de Hierro de la Oligarquía” en *Cuadernos de Desarrollo de Base* (México DF) N° 1.

- Fox, Jonathan 1992 “Democratic rural development: leadership accountability in regional peasant organizations” in *Development and Change* (London) Vol. 23, N° 2.
- Hernández Navarro, Luis 1990 “Autonomía y liderazgo en una organización campesina regional” en *Cuadernos de Desarrollo de Base* (México DF) N° 1.
- La Jornada* 2002 (México DF) 10 de enero.
- Lutz, Bruno 2001 “Estudio del liderazgo empresarial en una organización de productores rurales. El caso de la Unión de Ejidos del Valle Huamantla, Tlaxcala” en *Comercio Exterior* (México DF) Vol. 51, N° 11.
- Lutz, Bruno 2002 “Notes sur la pratique successorale et le devoir démocratique dans trois organisations rurales mexicaines” en *Cahiers des Amériques Latines* (Paris) N° 37.
- Maresca, Sylvain 1981 “La représentation de la paysannerie. Remarques ethnographiques sur le travail de représentation des dirigeants paysans” en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* (Paris) N° 38.
- Maresca, Sylvain 1983 *Les dirigeants paysans* (Paris: Ed. de Minuit).
- McDonald, James 2001 “Reconfiguring the countryside: power, control and the (re)organization of the farmers of the West Mexico” in *Human Organizations* (Oklahoma City) Vol. 60, N° 3.
- Meza Castillo, Miguel s/f-a *Seguimos estando juntos. Historia de la Sociedad de Solidaridad Social “Zanzekan Tinemi” de Chilapa, Guerrero (1980-1992)* (México: Zanzekan Tinemi/Instituto de Estudios para el Desarrollo Rural Maya).
- Meza Castillo, Miguel s/f-b *Seguimos estando juntos. Historia de la Sociedad de Solidaridad Social “Zanzekan Tinemi” de Chilapa, Guerrero (1993-1995)* (México: Zanzekan Tinemi/Instituto de Estudios para el Desarrollo Rural Maya).
- Michels, Robert 1969 (1911) *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna* (Buenos Aires: Amorrortu) Vol. 1.
- Muñoz Rodríguez, Manrribio y Santoyo Cortés, Horacio 1996 (1994) *Visión y misión agroempresarial: competencia y cooperación en el medio rural* (México: Universidad Autónoma de Chapingo).
- Rello, Fernando et al. 1990 *Las organizaciones de productores rurales en México* (México DF: UNAM).
- Scott, James 2000 (1990) *Los dominados y el arte de la resistencia* (México DF: Era).
- SRA-Secretaría de la Reforma Agraria 1997 *La transformación agraria. Origen, evolución, retos* (México DF: SRA) Vol. 1.
- Touraine, Alain 2000 (1997) *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Veltmeyer, Henry 2002 “The social dynamics of Brazil’s rural landless workers’ movement: Ten hypotheses on successful leadership” in *The Canadian Review of Sociology and Anthropology* (Ottawa) Vol. 39, N° 1.

- Villareal, Magdalena 1998 "Políticas de compensación social y la mujer campesina: negociaciones y candados en el caso de la UAIM" en Zendejas, Sergio y De Vries, Peter (eds.) *Las disputas por el México rural: transformaciones de prácticas, identidades y proyectos* (Morelia: El Colegio de Michoacán).
- Weber, Max 1964 (1956) *Economía y sociedad* (México/Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica) Tomo I Esbozo de sociología comprensiva.
- Zapata-Martelo, Emma et al. 2002 *Las mujeres y el poder. Contra el patriarcado y la pobreza* (México: Plaza y Valdés/Colegio de Posgraduados-Especialidad género: Mujer rural).



CARLOS MORA\*

## PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIONES CAMPESINAS EN PARAGUAY

### INTRODUCCIÓN

En Paraguay, las organizaciones campesinas han tenido un marcado protagonismo en su resistencia al modelo económico neoliberal. Este protagonismo surge desde abajo, desde las familias campesinas y sus organizaciones de base, que analizan y discuten el impacto de las políticas a nivel local y nacional.

Aunque en el gobierno y el parlamento existen líderes de extracción campesina, las organizaciones campesinas como tales no tienen representantes en los partidos políticos<sup>1</sup>. Los partidos tradicionales (Colorado y Liberal) son los que absorben a la mayoría de los campesinos, aunque como un sujeto pasivo. Los partidos de izquierda, si bien aglutinan a la mayoría de los dirigentes campesinos regionales y nacionales, no logran el apoyo electoral de la población en

---

\* Investigador del Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI), Asunción.

1 En las últimas elecciones fue electo senador por el Movimiento Político Patria Querida el ex secretario general de la Organización Nacional Campesina (ONAC).

general y del mismo sector campesino, aunque comulguen con la mayoría de sus ideas y realicen acciones coordinadas de presión. El sector campesino, por tanto, aun cuando tenga un alto potencial electoral (47% de la población habita en el sector rural), no responde en ese momento a los partidos de izquierda, por lo que no logra definir un grupo político.

Las acciones colectivas por parte de los campesinos han sido importantes frente a los procesos de privatización de instituciones públicas, la derogación de leyes (seguridad del Estado), la exigencia de la condonación de sus deudas con la banca, el acceso a la tierra, el abastecimiento en insumos, la adjudicación de proyectos, etcétera. Estas acciones son encaradas por las diferentes organizaciones, ya sea en forma coordinada o no, con el fin último de beneficiar a sus miembros y dentro de un *modelo* de país deseable.

Las modalidades de acción de las organizaciones campesinas se enmarcan en la definición de movimientos sociales, en la cual un grupo social cuestiona una forma de dominación (Touraine citado por Riquelme, 2003: 9). En este sentido, tales acciones son, sobre todo, una defensa frente a acciones externas que ponen en peligro su supervivencia.

En Paraguay, referirse a los movimientos campesinos es hablar de participación popular debido a la amplia movilización de los sectores campesinos en las protestas de tipo reivindicativo llevadas a cabo por las organizaciones sociales. Definimos la participación como una actividad de reproducción y transformación de la realidad social que permite el desarrollo de la identidad colectiva y la capacidad del actor o sujeto social (Blanco, 2001: 12). En este caso, los movimientos sociales constituyen fuerzas clave del cambio social e instancias aglutinadoras de la participación ciudadana, en especial en aquellas regiones más marginales, en donde surgen como intermediarios de las demandas de la población. Sin embargo, la participación en estos movimientos sociales es variable, dependiendo de la *conciencia de clase del grupo* así como del tipo de liderazgo ejercido localmente. En este sentido, las modalidades de las acciones colectivas del sector campesino tales como las movilizaciones, la ocupación de tierras, el cierre de rutas, la toma de instituciones públicas, etc., se corresponden, en Paraguay, con las características de su estructura agraria, así como con las transformaciones registradas en los últimos tiempos (Fogel, 2001: 27).

Este trabajo pretende analizar las organizaciones campesinas en Paraguay, buscando identificar las formas de participación de las

poblaciones campesinas dentro de los diferentes tipos de organizaciones existentes, ya sean locales, regionales o nacionales.

### CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR RURAL

El sector agropecuario en el Paraguay genera el 27% del Producto Interno Bruto (PIB), ocupa el 36% de la población económicamente activa y aporta el 90% de las divisas. En este sentido, Paraguay es un país eminentemente agropecuario y con una economía zafra, tanto en lo económico como en lo social.

Si bien el país está dividido en dos regiones, la oriental y la occidental, las actividades agropecuarias se concentran en la región oriental donde se localizan el 97% de las explotaciones agropecuarias y el 99,5% de las explotaciones menores de 20 ha.



La estructura agraria del país está conformada mayoritariamente por minifundios, que constituyen gran parte de las “explotaciones campesinas en degradación” o degradadas, con escasas posibilidades de proyección (MAG, 2002: 54). En este contexto se desarrollan las organizaciones campesinas.

La tenencia de la tierra ha mostrado desigual comportamiento. Existen sectores que acceden en demasía a la tierra, mientras que otros no tienen esta posibilidad, o bien lo hacen en situación muy desigual. Esta desigual distribución de la tierra no es un problema nuevo. En 1956 más del 44% de las explotaciones agrícolas situadas en la región central del país eran de menos de 5 ha. Actualmente representan el 37% pero mantienen la misma relación en cuanto a la

superficie ocupada (1%). Por su lado, la superficie total de las explotaciones con más de 1.000 ha pasó de 14.548.859 ha en el censo de 1956 a 18.358.260 ha en el censo de 1991<sup>2</sup>. Este estrato corresponde al 1% de las explotaciones pero representa más del 77% de la superficie total censada, por lo general en manos de personas relacionadas al poder político. Así, el Índice de Gini, que expresa la concentración de la tierra, es de 0,93 (Riquelme, 2003: 202). Los sistemas de explotación van desde la gran empresa (con grandes extensiones de tierra) a la pequeña empresa familiar (agricultura familiar), pasando por el mediano productor (*farmer*).

La pobreza ha crecido aceleradamente, llegando hoy a abarcar al 48% de la población total del país. Esta situación hace que los conflictos agrarios hayan aumentado en los últimos años, acelerados en este caso por la crisis económica, en especial en el agro. Estos conflictos, en su mayoría, están referidos al acceso a la tierra por parte de familias campesinas.

Aparte de la escasa tecnología empleada en la actividad agrícola y pecuaria, la gran mayoría de las parcelas se encuentran degradadas. Esta degradación es el resultado de prácticas inadecuadas, así como de la misma fragilidad de los ecosistemas en donde se encuentran las familias, que deriva de una incorrecta planificación del uso del territorio y de la habilitación de asentamientos en lugares no apropiados.

Esta degradación de los ecosistemas trae consigo una disminución de la producción y la productividad, por lo que las familias campesinas asentadas en nuevas colonias tienden a abandonar las parcelas cuando las mismas ya no pueden satisfacer las condiciones mínimas para la alimentación y renta, para de esta forma poder reproducir su condición de vida.

Esta migración origina *refugiados ecológicos* que tienden a reproducir conflictos del tipo recurrente (Ortiz, 1999: 55). Sumado a esto, los cambios en los patrones de población tienden a debilitar a las organizaciones campesinas, afectando su inserción en la misma sociedad, así como en los mercados. De esta forma, la agricultura del tipo tradicional o campesina es la más expuesta a este tipo de procesos, afectando a la mayor estructura socio productiva. La continua degradación de los recursos naturales, asociada con fenómenos de degradación social, trae consigo inestabilidades de áreas geográficas, en

---

2 El último Censo Agropecuario fue realizado en 1991.

donde la existencia de focos de conflictos conlleva a inestabilidades de los sistemas de producción, la cual se ve agravada por la falta de políticas sociales que tiendan a revertir ciertos procesos degradantes. La misma situación de pobreza de las familias campesinas les impide enfrentar los procesos productivos con éxito, por lo cual la mayoría de los intentos de organización para la producción fracasan.

En los nuevos asentamientos campesinos, la situación de pobreza inicial obliga a los pobladores a ejercer una fuerte presión por los recursos naturales, en especial el bosque, explotado para la venta de madera, en la mayoría de los casos fuera de las normas y leyes establecidas, a fin de obtener algún recurso que permita iniciar cualquier actividad productiva, o bien tan sólo subsistir. Esta presión por los recursos naturales acelera y reproduce la pobreza, debido a la sobreexplotación de los recursos. Estos cambios afectan también a la cultura, ya que deben adoptar nuevas estrategias de supervivencia en ambientes fuertemente presionados. La adopción de ciertas prácticas y valores tiende a producir una aculturación, que no es sino el resultado de la pérdida de conocimientos tradicionales que permitían un uso sustentable de los recursos naturales, basado en la capacidad de regeneración de los ecosistemas.

Con la *política* de reforma de la estructura agraria del país impulsada desde el Estado entre 1963 y 1999, se adjudicaron más de 10 millones de ha<sup>3</sup>, de los cuales 9,6 millones fueron destinados a las colonias, 96 mil a los campos comunales y 398 mil a las reservas ecológicas. Estas adjudicaciones tuvieron, sin embargo, un *desequilibrio estructural* en cuanto a su distribución y formas de entrega, ya que el 95% de las colonias y el 96% de los lotes fueron adjudicados en la región oriental, en tanto que 67% de la superficie se encontraba en la región occidental, por lo que el tamaño relativo de los lotes asignados resulta insuficiente considerando el número cada vez mayor de jóvenes campesinos.

La gran *vulnerabilidad* de la economía paraguaya reside en que depende de tres rubros de exportación (soja, carne y algodón) y esto fragiliza su estabilidad económica y social. En lo que se refiere a la soja, su producción es rentable sólo a gran escala, razón por la cual no se cultiva en fincas campesinas sino en fincas *modernas* y empresas rurales, con alto nivel de tecnología, en su mayor parte en manos extranjeras. La perspectiva de la soja es de un crecimiento acelerado

---

3 La institución oficial encargada de la distribución de tierras era el Instituto de Bienestar Rural (IBR).

a pesar de que la frontera agrícola se haya agotado. Sin embargo, esta expansión se produce a costa de la expulsión de familias campesinas de sus tierras originales, debido a la compra masiva de tierras por capitalistas extranjeros, en especial brasileros, llegando a pagar hasta siete veces más el valor del mercado, lo que conduce a la desaparición de colonias campesinas enteras y a la agudización de los problemas sociales.

La carne, por su parte, tuvo problemas sanitarios debido a la aparición en el pasado de focos de aftosa en diferentes partes del país y países limítrofes, perdiéndose el estatus sanitario de país libre de aftosa sin régimen de vacunación y con ello importantes mercados, aunque la misma se encuentre controlada.

El algodón, a pesar de una serie de fracasos, sigue siendo el principal rubro de renta campesina, involucrando a unas 80 mil familias. Si bien no es explotado en forma mecanizada, como es el caso de la soja, la utilización de insumos externos es alta y con tendencia a aumentar, incrementando de esta forma los costos y disminuyendo las posibilidades de ganancia por parte del pequeño productor.

En cuanto a la explotación forestal, la misma se encuentra en su etapa terminal ya que no se puede siquiera mantener la tasa de explotación.

La falta de definición de políticas a mediano y largo plazo que definan una estrategia orientada a sacar al país de la pobreza, independiente de los continuos cambios políticos, es una de las situaciones de más alto costo en el contexto del desarrollo. En este sentido, la retracción de la economía tiene como principal indicador un crecimiento sin precedente de la pobreza y, más que nada, una severa crisis campesina que se traduce en las continuas movilizaciones de las organizaciones sociales. Sin embargo, los acelerados procesos migratorios, aun en zonas de reciente colonización, dificultan su consolidación, por lo cual tienden a atomizarse.

Las acciones del tipo colectivas, que en un primer momento eran aisladas entre sí, en los últimos tiempos se generalizaron y se coordinaron, abarcando todo el país, involucrando a la mayoría de las organizaciones campesinas y sociales. En este caso, las organizaciones campesinas canalizaron las inquietudes no sólo del sector rural sino también del sector urbano, en torno a la resistencia a los procesos de modernización excluyentes y las privatizaciones.

## ANTECEDENTES DE LOS MOVIMIENTOS CAMPESINOS

Durante el régimen dictatorial (1954-1989), las organizaciones sociales eran consideradas un *peligro* para la política de *seguridad nacional*, por lo que fueron, en diferentes momentos, sistemáticamente reprimidas, y sus líderes fueron perseguidos, apresados, torturados y asesinados. Esto hizo que dichas organizaciones tuvieran poca capacidad de acción.

Las organizaciones campesinas en Paraguay tienen antecedentes recientes. Las primeras organizaciones se vincularon a las Ligas Agrarias, fomentadas desde la misma Iglesia Católica, en especial durante las décadas de 1960 y 1970, o a movimientos de lucha por la tierra. Pero la intromisión en estas organizaciones de grupos políticos externos provocó fuertes enfrentamientos con los políticos locales y desató una persecución atroz en su contra y hacia sus principales dirigentes, a tal punto que las Ligas Agrarias desaparecieron en 1976.

Al mismo tiempo, desde el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), la dictadura fomentó la creación de organizaciones con fines netamente productivos, y este fue el espacio donde se consolidaron los liderazgos locales y regionales.

A su vez, las organizaciones no gubernamentales (ONGs) tuvieron un papel protagónico durante la década del ochenta en la rearticulación de las organizaciones campesinas como actor colectivo, reagrupándose en departamentos o regiones del país (Campos, 2000: 28). También la Iglesia Católica dio un fuerte apoyo a este tipo de organización a través de la Pastoral Social. En estos ámbitos, los líderes fueron consolidando espacios donde discutir los problemas que afectaban al sector campesino.

Durante la década del ochenta se crearon organizaciones más contestatarias e independientes que asumieron la defensa de los intereses del sector (Riquelme, 2003: 50), tales como el Movimiento Campesino Paraguayo (MCP), la Unión Nacional Campesina (UNC) y la Organización Nacional Campesina (ONAC). Algunas de estas organizaciones tuvieron, en un principio, un ámbito de acción local, para luego pasar a nivel nacional. Otras organizaciones regionales formadas durante la misma década fueron la Asociación de Agricultores del Alto Paraná (ASAGRAPA), la Coordinación Central de Horticultores (CCH), la Coordinación Regional de Agricultores de Itapúa (CRAI) y la Organización Campesina del Norte (OCN), entre otras, que se fedearon en 1985 en la Coordinadora Nacional de Productores Agrícolas (CONAPA) (Campos, 2000: 28).

Durante la década del noventa, se formaron más organizaciones, tanto locales y regionales como nacionales. La Coordinadora Nacional de Productores Agrícolas desapareció en 1991 para dar lugar a la Federación Nacional Campesina (FNC).

En 1994 se formó la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), integrada por las organizaciones de mayor trascendencia nacional (Riquelme, 2003: 51). Pero hacia finales de los noventa, el deterioro organizacional y los conflictos entre líderes y tipos de liderazgos produjeron el alejamiento de la Federación Nacional Campesina (FNC) de la MCNOC.

A pesar de la democratización del país a partir de 1989, los sectores más vulnerables, como los campesinos, no lograron tener una representación política que los defendiera ante los grupos más poderosos. En tanto, aquellos sectores más conservadores, como los terratenientes, lograron imponer a sus representantes, impidiendo que las leyes sociales se extendieran hacia el sector rural, asegurando formas de sobreexplotación tradicional en el campo y la supervivencia de formas de coerción extraeconómica en el trabajo.

Sin embargo, el aumento de la participación política de estos sectores vulnerables favoreció la presión sobre la tierra, sobre todo en momentos electorales donde el *voto* cuenta uno a uno. La aparición de organizaciones de tipo reivindicativo desencadenó nuevos conflictos en ciertas zonas, en especial en las más pobres. Los líderes más reivindicativos fueron perseguidos, apresados, violentados y hasta asesinados en algunos casos. La falta de articulación de los líderes y actores sociales para la defensa de sus intereses y protección fue favorecida por el aislamiento geográfico de las comunidades campesinas, la baja densidad poblacional de ciertas zonas y las continuas migraciones.

De todos modos, la democracia permitió el crecimiento de las organizaciones sociales y de sus afiliados, que buscaron representar sus intereses ante el Estado y la sociedad. Sin embargo, con el aumento de organizaciones se produjeron rupturas en los grupos campesinos, que respondieron, más que a razones ideológicas, a los intereses de los líderes por *mantener un espacio propio*. El resultado de esta situación es la existencia de más de 40 mil campesinos organizados distribuidos en más de 650 organizaciones, sean estas de carácter nacional, regional, zonal o simplemente local (MAG et al., 1997: 65).

Las demandas comunes de estas organizaciones fueron la distribución de la tierra, el acceso al crédito y la reactivación productiva



del agro. La importancia ideológica de estas demandas es tal que permitió cierta articulación entre las organizaciones atomizadas. También permitió alianzas circunstanciales con otros sectores de la población para lograr objetivos comunes, tales como la reducción del precio de las tarifas públicas, el gasoil, etcétera.

Si bien en un principio la resistencia campesina estuvo referida a cuestiones puntuales, constituye hoy un contrapeso ante los grupos y políticas promovidos desde otros sectores, en donde se discuten aspectos del impacto de las políticas neoliberales y de las transformaciones sociales de mayor alcance, como el ALCA, la ley antiterrorista y los efectos de los plaguicidas en el medio ambiente.

### TIPOS DE ORGANIZACIONES CAMPESINAS

Existen dos grandes tipos de organizaciones, *las organizaciones políticas* y *las organizaciones económicas* o gremiales; encontramos también algunas con una orientación cristiana (Fogel, 2001: 37). Pero la organización política no es antagónica a la organización económica, ya que en muchos de los casos existe una relación de dependencia de esta última respecto de la primera, y varias organizaciones económicas pueden depender de la misma organización política.

Las organizaciones campesinas políticas responden más a una cuestión de clase (ideológica); buscan modificar el modelo de desarrollo vigente, ya sea en lo referente al acceso a la tierra, la apropiación de los recursos, la política de créditos, las políticas de desarrollo agrario y nacional, ensayando un modelo de relación más directo con el Estado.

Aunque fueron inicialmente de carácter reivindicativo, pasaron a tomar la bandera de la organización para la producción y de la organización social, con tal de mantener vigencia y liderazgo. Dentro de este grupo se encuentran aquellas organizaciones de mayor protagonismo en Paraguay, entre ellas: la Federación Nacional Campesina (FNC), la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC) y la Organización Nacional Campesina (ONAC). Existen también organizaciones de protagonismo más marcadamente local o regional: el Movimiento Campesino Paraguayo (MCP), la Asociación Campesina para el Desarrollo Integral (ACADEI), la Asociación de Agricultores de Alto Paraná (ASAGRAPA), la Organización de Lucha por la Tierra (OLT), la Organización Campesina del Este (OCDE), la Asociación Independiente de Productores Agrícolas de Itapúa (ASIPAI)

y la Organización Campesina de San Pedro Norte, entre otras. En general, estas organizaciones subordinan a otras organizaciones más pequeñas, que pueden llegar a actuar con cierta independencia.

Las organizaciones campesinas económicas son las que tienen como objetivo único mejorar el ingreso económico de sus miembros, ya sea implementando actividades tendientes a coordinar acciones de mercadeo y asistencia técnica o crediticia, o bien dedicadas a canalizar recursos de cooperación o donación. Tienen un ámbito de acción muy puntual y no logran coordinar acciones a nivel nacional, departamental ni distrital.

Este tipo de organización, por lo general, tiene una corta duración ya que tropieza con dificultades para mantenerse en los mercados, o bien desaparece una vez logrado el propósito inicial, el cual estaba referido a la obtención de recursos económicos. Estas organizaciones económicas son fomentadas desde el mismo Estado (Ministerio de Agricultura y Ganadería, Banco de Fomento, Crédito Agrícola de Habilitación) a través de los comités de agricultores, existiendo una relación de alta dependencia hacia los programas de asistencia y crédito. En algunos casos, la creación de una nueva organización económica debilita a la organización local previamente existente y, particularmente, a sus líderes, ya que compite con ella temporalmente, en especial si la misma es promovida por agentes externos.

La proliferación de organizaciones económicas tiene, a veces, como objetivo la separación de la organización política en el caso de la administración de recursos económicos, a los efectos de no mezclar los tipos de acciones, lo cual se traduce en algunos casos en una doble función de los líderes locales, muchas de las veces necesaria para mantener su liderazgo.

#### ORGANIZACIONES CAMPESINAS DE CARÁCTER NACIONAL: ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

Aunque, en general, comparten las mismas definiciones ideológicas, las organizaciones campesinas de carácter nacional en Paraguay tienen diferentes formas de estructura y funcionamiento. Estas estructuras responden a las formas de participación de sus afiliados, definidas para posicionarse en el contexto político y socioeconómico, así como para llevar a cabo acciones a nivel nacional.

En cuanto a las formas de manejo interno de estas organizaciones, existen diferencias, referidas principalmente a la *definición*

*del rol o papel* que deben jugar, respectivamente, el Estado, los dirigentes sociales y las bases. En este sentido, el tipo de liderazgo ejercido dentro de cada organización responde, en gran medida, a su definición ideológica e influencia, por ende, a sus modelos de participación. El tipo de liderazgo ejercido condiciona las diferencias de las organizaciones campesinas, en especial en sus *cúpulas* pero también, en menor medida, en las bases. A este respecto, el caudillismo y la voluntad de tener un espacio de poder propio por parte de los líderes definen la existencia de diferentes grupos y/u organizaciones. El caudillismo, además, fomenta la participación formal, aunque se puede sostener sólo en la medida en que las reivindicaciones son sentidas por los campesinos.

A continuación analizaremos la estructura interna de tres de las principales organizaciones nacionales: la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas, la Federación Nacional Campesina y la Organización Nacional Campesina.

#### LA MESA COORDINADORA NACIONAL DE ORGANIZACIONES CAMPESINAS

En las coordinadoras, frentes, federaciones o confederaciones nacionales que reagrupan, a nivel nacional, diferentes sectores sociales u organizaciones, encontramos una mayor participación de los líderes con protagonismos paralelos y una mayor horizontalidad en la estructura organizativa. Tal es el caso de la MCNOC en la cual, por ser una confederación de organizaciones campesinas, se respeta el espacio propio de cada una de sus agrupaciones y sus líderes. La participación igualitaria se debe a que *la Organización* está constituida por diferentes organizaciones más pequeñas y autónomas, y sus líderes, que conforman el consejo consultivo y/o directivo, se encuentran en igualdad de condiciones.

Esta autonomía de los líderes, con representación en las directivas de sus propias organizaciones, favorece su protagonismo a nivel regional y local, sin involucrar necesariamente a la confederación. Cada organización está compuesta por grupos de base bien estructurados, que responden a un sistema tradicional de organización. Esta situación condiciona la participación en la MCNOC, que se limita en muchos de los casos a la participación en las organizaciones de base.

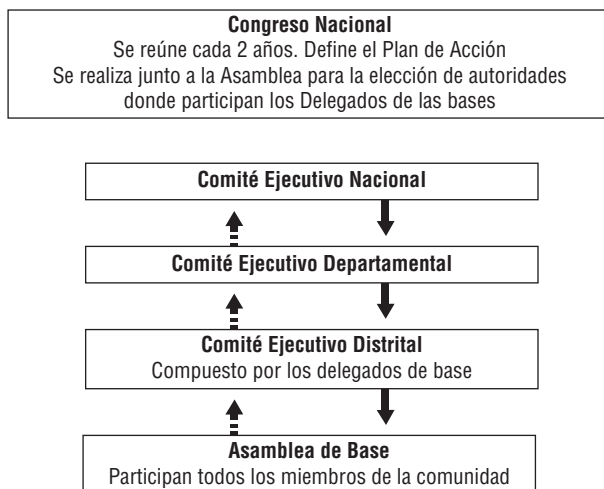
En cuanto a su definición ideológica, la MCNOC está compuesta tanto por sectores de izquierda como por líneas campesinas sin definición política propia.

LA FEDERACIÓN NACIONAL CAMPESINA

En contrapartida, en las organizaciones unitarias como la FNC, los grados de participación difieren según el protagonismo de los líderes en sus respectivas áreas, y el pertenecer a una organización mayor induce a establecer relaciones más verticales de mando. En este caso, las bases tienden a responder *al tipo unitario* de mando, actúan en un espacio dado y responden a una autoridad superior dentro de la misma estructura.

Si bien, por ser una Federación, originalmente la FNC estuvo integrada por diferentes tipos de organizaciones, el modelo operativo actual responde más que nada a liderazgos individuales locales. Sin embargo, la estructuración de la organización hace que exista una participación relativa y variable de los dirigentes y sus asociados en el análisis de los temas cotidianos, necesitando agudizar la percepción de los problemas nacionales y locales a los efectos de mantener su vigencia.

GRÁFICO 1  
ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA FEDERACIÓN NACIONAL CAMPESINA



En algunos casos, la inexistencia de comités rígidamente estructurados amplía la posibilidad de participación del sector campesino en su conjunto, a través de las asambleas comunitarias, fortaleciendo de esta forma la captación de simpatizantes y/o adherentes. Sin embargo, cada líder local es sostenido por un grupo de seguidores

que, de hecho, constituyen la base de la organización. En este caso, la inexistencia de estructuras más formales de los comités de base permite la sostenibilidad del sistema organizativo, y estos comités tienen mayor notoriedad en ciertos momentos, sobre todo durante las crisis.

Los dirigentes o delegados de base conforman el Comité Ejecutivo Distrital que, a su vez, nombra representantes ante un Consejo Ejecutivo Departamental, y este elige al Comité Ejecutivo Nacional. La instancia superior la constituye el Congreso Nacional Campesino, convocado ordinariamente cada dos años a los efectos de delinear las políticas de acción y elegir autoridades.

Al referirse al manejo interno de su organización, un dirigente campesino manifiesta: “Nosotros tenemos la estructura, y la gente está convencida... en el Congreso se traza el Plan de Acción General...; por [cada] coyuntura los compañeros saben de la responsabilidad de los dirigentes... se hacen seminarios de explicación en todos los departamentos y también debates... los métodos de lucha se aprueban en las asambleas distritales... toda la preparación es a largo plazo”<sup>4</sup>. Esta situación refleja el grado de participación, la confianza en sus autoridades y la forma de definir algún tipo de acción.

La delineación de las estrategias de acción a nivel local se basa en la aptitud de los dirigentes que deben canalizar las inquietudes ciudadanas. En este caso, el *saber escuchar* los reclamos generales permite la vigencia o no del liderazgo, ya que las movilizaciones populares de tipo reivindicativo permiten atraer a las masas.

Las autoridades se eligen a nivel de la base. Estos *delegados* son los representantes ante las *reuniones nacionales* o *congreso*, que se realizan cada dos a tres años. Este *congreso nacional campesino* tiene un carácter deliberativo y resolutivo. En su asamblea, las decisiones son tomadas por consenso luego de un amplio análisis y debate, lo que asegura la apropiación de la política de acción. La asamblea elige a las autoridades que tendrán a su cargo la conducción ejecutiva de la Federación, quienes continúan en sus funciones hasta el siguiente congreso. Es decir, la participación se da a través de la representatividad que trae cada delegado desde sus bases. Esta metodología permite mantener la vigencia de los liderazgos así como fortalecer la ideología de los miembros.

---

4 Entrevista a Odilón Espínola, secretario general de la FNC, realizada por Herminia Lugo en 2003.

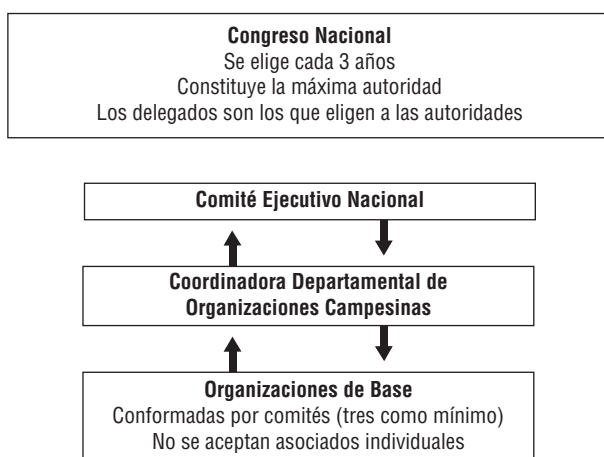
LA ORGANIZACIÓN NACIONAL CAMPESINA

Por su parte, la Organización Nacional Campesina (ONAC) corresponde a una organización de carácter gremial. Aunque sus demandas son, en muchos de los casos, iguales a los reclamos hechos por la MCNOC y la FNC, se focalizan más hacia la actividad productiva. Esta organización se encuentra aliada a la Central Nacional de Trabajadores (CNT) (Riquelme, 2003: 52).

Su estructura organizativa se da a partir de los comités de base que, a su vez, coordinan sus trabajos a través de una organización de segundo grado, integrada como mínimo por tres comités. En este caso no se aceptan afiliaciones individuales, sino organizaciones zonales y preferentemente por distritos. Estas organizaciones de segundo grado operan a nivel departamental con un consejo, la coordinadora departamental. El congreso nacional de esta organización, que es convocado cada 3 años, cuenta con la participación de los delegados de bases (1 por cada 50 socios) y es el que elige al Comité Ejecutivo Nacional, el cual está integrado por cuatro personas, responsables de las secretarías general, de organización, de formación y de reforma agraria y cooperativismo, respectivamente. En la asamblea nacional se definen las políticas a seguir, aunque existe una fluidez en el proceso de comunicación entre la directiva y las bases que permite agilizar la toma de decisiones.

GRÁFICO 2

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA ORGANIZACIÓN NACIONAL CAMPESINA



## PARTICIPACIÓN EN GRUPOS DE BASE

Si bien es difícil encontrar una caracterización válida para todos los casos, existen elementos que podrían servir para explicar la participación en algunas organizaciones campesinas de base. Estos elementos están referidos al origen de las comunidades, el ingreso familiar, la distancia de los caminos principales, la influencia de agentes externos, la existencia de necesidades básicas insatisfechas, la actividad económica principal del grupo, la formación ideológica y el liderazgo, entre otros.

El origen de los grupos está relacionado con sus antecedentes de lucha así como con la homogeneidad o no en cuanto a sus valores, creencias, etc. La lucha por el acceso a los recursos, por ejemplo la tierra, es un indicador de la conciencia colectiva en cuanto a la apropiación y uso de un bien dado. También las relaciones sociales fortalecidas por los lazos de sangre (parientes) y/o compadrazgos permiten una acción colectiva más fuerte y consolidada. En estos casos el liderazgo y la participación están estrechamente vinculados a los lazos existentes, y el liderazgo tiende a ser de tipo matriarcal o patriarcal, más comúnmente en regiones de antiguas colonias. Por esto, la existencia en un mismo asentamiento de población de grupos oriundos de pueblos o regiones diferentes da lugar a la formación de núcleos distintos y hasta antagónicos, lo que se traduce en una división sistemática del grupo y limita las posibilidades de una participación más amplia.

El aislamiento geográfico limita la influencia del mercado y deja al grupo inmerso en una economía campesina tradicional, lo que resulta en *necesidades insatisfechas* y la consolidación de un pensamiento comunitario. Este aislamiento no impide la consolidación ideológica del grupo. La satisfacción de las necesidades es un factor preponderante en cuanto al reclamo y la participación local. Aquellos grupos mejor acomodados económicamente y con un enfoque más productivista son, por lo general, los que menos participan en las organizaciones de tipo reivindicativo y tienden a una acción más individualista.

La dominación por parte de ciertos sectores de la dirigencia se ve fortalecida en la medida en que existen resultados concretos, que no necesariamente provienen de la satisfacción de necesidades sino de la creación de otras nuevas. Tal situación se refleja en la dominación ejercida por líderes agraristas que promueven la ocupación de tierras, cuando en algunos casos los campesinos ya tienen acceso a estas. En

este caso, si bien el grupo ya posee tierra, toma en cuenta las necesidades futuras de los componentes de sus familias (hijos y nietos). La situación de dependencia de las *familias sin tierra* es mayor aún, ya que dependen en muchos casos de su participación e involucramiento en las luchas. Esta dominación representa una forma específica de *poder*, basada en el control político y de los recursos existentes por parte de los líderes, que con ello legitiman su autoridad.

En aquellos grupos de base en donde la participación de sus asociados es mayor, existe también un liderazgo más fuerte. Las decisiones pueden ser tomadas por el grupo o bien por el líder, quien logra el consenso a través de la consulta con aquellos miembros más fuertes de la comunidad, en tanto *el resto* lo siguen.

A veces, la participación es reducida pero se sustituye por reglas fuertes, a través de estrategias estatutarias que sancionan a aquellos que no tienen una participación muy activa y, así, fuerzan la participación. Esto es más común en los asentamientos nuevos, de lucha reciente e intensa, donde existe un liderazgo fuerte y necesidades a cubrir, como educación, agua, salud, electricidad y caminos, y donde los dirigentes de la asociación son también miembros activos de las diferentes comisiones de fomento y/o desarrollo que controlan el acceso a esos servicios. En estos casos, la participación de los miembros de la comunidad puede responder al miedo a la exclusión; la participación *pasiva* o legitimación de los líderes asegura al *seguidor* su pronta inclusión en la repartición de los recursos logrados.

La consolidación ideológica de los dirigentes es, en muchos de los casos, el resultado de años de lucha y éxitos del grupo, así como de la formación continua. Esta consolidación ideológica trae consigo una mayor apertura a la participación en el grupo, que abre espacio a nuevos miembros en la medida en que comparten los mismos ideales. La no comunión con estos principios o ideas, o bien la misma participación, restringe las posibilidades de inclusión.

La delineación de las estrategias del grupo es el resultado de un análisis y una visión del conjunto de la comunidad que, si bien son influidos por sus líderes, responden a las necesidades colectivas.

#### FORMAS DE PARTICIPACIÓN LOCAL

Detectamos seis problemas principales acerca de las formas de participación local: la unidad doméstica que es la base de la participación; el grado de compromiso de los dirigentes con la comunidad; la forma-



lización de la representación y la rendición de cuentas; la creación de nuevas organizaciones a la medida de un problema específico; la relación entre la organización económica, el mercado y la participación; y los procesos de escisión y exclusión.

*La unidad doméstica, base de la participación*

La lógica de la participación responde en gran medida a la lógica de la unidad doméstica que es la unidad participativa. Bajo este concepto, las organizaciones comunitarias pueden estar integradas por grupos de jóvenes, varones y mujeres, que, si bien tienen estructuras diferentes, funcionan como un todo, ya que es la familia la que se organiza.

La dinámica de las comunidades locales está relacionada con el tejido social que tiene por base las relaciones sociales familiares. A este respecto, cada colonia campesina está organizada, espacial y socialmente, en calles. Estas tienen su comité u organización de base, de manera paralela e *independiente* respecto de otras formas de organizaciones sociales existentes en el área, aunque en muchos casos están conformadas por los mismos líderes, quienes ejercen un fuerte control local.

El análisis de los problemas se inicia a nivel del grupo familiar y de vecinos cercanos, para luego ser trasladado a nivel del comité y de ahí a la asociación en donde están representados todos los comités o grupos de base. La asociación tiene su propia estructura, con secretarías especializadas que atienden los diversos problemas del grupo.

Así, el involucramiento de los miembros de una organización se encuentra íntimamente relacionado con la pertenencia a un grupo y a los espacios de participación ofrecidos desde la dirigencia. La existencia de algún proyecto comunitario sirve para potenciar y/o desarrollar la participación en las organizaciones campesinas.

*El grado de compromiso de los dirigentes con la comunidad*

La responsabilidad compartida así como el interés y/o conciencia del grupo ante el compromiso asumido afectan directamente la participación en el *colectivo*. Otro aspecto que favorece la participación local es el grado de compromiso de los dirigentes hacia la misma comunidad y la confianza bidireccional entre ellos. Este surge de la visión común de las cosas por parte de la comunidad, así como de la relación de las partes con el todo, situación última relacionada con el involucramiento ciudadano. Un indicador de la participación comunitaria es la forma

en que esta apoya las gestiones que la benefician. Este apoyo está dado por aportes económicos (o en especies) para solventar los gastos de traslados y viáticos de los líderes ante las instancias pertinentes.

Sin embargo, en muchos de los casos, la participación se desarrolla en forma indirecta y a través de terceros, debido a la baja autoestima de los campesinos. En este caso, esta tercera persona puede ser alguien del mismo círculo (líderes) o bien alguien externo (facilitadores-promotores).

Resulta claro, por otra parte, que estas organizaciones de base constituyen los movimientos sociales de protesta y resistencia, que se inician localmente para luego trascender lo regional y nacional. Un caso de ello lo constituyen los movimientos sociales de protesta contra el avance de la agricultura empresarial brasilera, la cual, con capital en abundancia, adquiere tierras campesinas, expulsando a poblaciones enteras, para dar lugar al cultivo de soja (transgénica, en su mayoría). En este caso, las voces de protesta han surgido de los análisis locales de las comunidades campesinas que, motivadas por el peligro a que están expuestas, han frenado este *avance* en algunos lugares. Sin embargo, debido a la desigualdad de la lucha por los recursos económicos disponibles y las mafias enquistadas en puestos gubernamentales clave, la resistencia resulta insostenible, aunque amenazas de *invasiones campesinas* han desalentado nuevas *inversiones* en ciertas áreas. Este movimiento de protesta tiene hoy carácter nacional, haciendo notar a las autoridades competentes el peligro que implica el avance de este tipo de agricultura en contra de los intereses campesinos y nacionales. Así también, en muchos de los casos, autoridades locales se han puesto a la cabeza de este tipo de protesta formando alianza con organizaciones campesinas locales y nacionales.

#### *La formalización de la representación y la rendición de cuentas*

El *aspecto formal* es otro catalizador de la participación social. En aquellas organizaciones de base con una estructura reconocida tanto por sus bases como por las autoridades competentes, se nota una mayor participación de los integrantes. Esta situación es el resultado de un condicionamiento desde el gobierno para la negociación de cualquier demanda. La representación acreditada permite la negociación válida ante las instancias correspondientes, la que es ejercida y desarrollada por los dirigentes quienes se convierten en verdaderos

*gestores de la comunidad*. Es esta última la que financia los viajes y estadías necesarios para las negociaciones, lo que la legitima para solicitar rendición de cuentas de los resultados obtenidos.

En estas organizaciones más consolidadas, la *baja* de los socios debido a la expulsión es mínima, y el grupo tiende a permanecer más estable. Esta situación es el resultado tanto del convencimiento en los núcleos familiares de la importancia y rol del trabajo grupal, como del acercamiento adecuado de los líderes a la comunidad, lo que permite su consolidación ideológica y una visión más sistémica del desarrollo donde se incorpora no sólo la cuestión social sino también el aspecto ambiental.

#### *La creación de nuevas organizaciones a la medida de un problema específico*

En muchos casos, a pesar de que existen organizaciones de carácter comunitario, grupos externos fuerzan la creación de nuevas organizaciones a la medida de un problema específico, creando una situación de dependencia. Este tipo de organizaciones, por lo general, son efímeras, y no sobreviven más de lo que dura la intervención externa, provocando el debilitamiento de los líderes y liderazgos locales, conflictos a nivel de organizaciones de base y la disminución de la participación local.

El éxito o fracaso de los líderes locales ante las gestiones encargadas puede significar su permanencia o desplazamiento. Si bien esto provoca cierta *rotación* de los dirigentes en la representación del grupo, su visión más integral de los problemas les asegura cierta permanencia y provoca la *dependencia* de las bases respecto de los líderes locales que ven, de esta forma, reforzada su autoridad.

#### *La organización económica, el mercado y la participación*

Un aspecto trascendente de la participación de las organizaciones económicas de base es el enfoque de mercado que tienen sus integrantes. Al respecto, aquellas organizaciones con un enfoque mercantil tienden a debilitar su base ideológica, afectando la participación del grupo. Dicho de otro modo, los buenos resultados económicos de una organización colectiva implican una menor participación de los integrantes del grupo en el trabajo, aunque pueden provocar el incremento de los mismos. Esta tendencia se advierte en las organizaciones de base que, debido al éxito económico, se transforman en cooperativas o alguna otra organización de nivel superior.

La acción totalizadora del mercado pone en peligro la sostenibilidad del mismo sistema campesino. En este sentido, la resistencia al mercado por parte de algunas organizaciones corresponde a la voluntad de crear una alternativa al modelo capitalista hegemónico. Responde a una visión global de las relaciones de poder a las cuales se enfrentan.

*Los procesos de escisión y exclusión*

En las organizaciones económicas locales, la salida de algún miembro del grupo no implica necesariamente una ruptura, sino un cambio en las expectativas y un nuevo posicionamiento *negociado* entre aquel que abandona al conjunto y el grupo, que tiende a mantener y/o a fortalecer a ambos dentro del pacto establecido. Un ejemplo de esto lo constituye el *préstamo* del nombre del socio para mantener el número de los miembros de la organización, muchas veces necesario para un proceso de negociación. Sin embargo, esta situación es aprovechada por terceros para justificar indebidamente la amplia participación del grupo ante determinadas circunstancias. El resultado de esta situación es, en muchos casos, el debilitamiento de la agrupación debido a la pérdida de interés de sus miembros. La mayor o menor participación en el grupo depende del interés y/o de las posibilidades de la satisfacción de las necesidades padecidas; cuando el grupo ve reducidas sus posibilidades de satisfacer estas necesidades, disminuye el interés de la gente por el mismo.

La exclusión o autoexclusión de personas pertenecientes a las organizaciones de base es, frecuentemente, el resultado de la acción totalizadora de los dirigentes que, en ocasiones, se ven forzados a tomar medidas a los efectos de asegurar resultados que beneficien al grupo. Por otra parte, la *rotación* de los integrantes de una organización responde a la falta de satisfacción de los miembros del grupo, que se automarginan o excluyen.

PROYECTOS DE DESARROLLO COMUNITARIOS Y PARTICIPACIÓN

Las políticas de desarrollo encaminadas al combate de la pobreza y a la reactivación económica se enfocan hacia los proyectos productivos. Estos proyectos pueden estar elaborados por las organizaciones campesinas pero, normalmente, se conciben *desde arriba* (o *desde afuera*), ya sea por los líderes o por *especialistas* contratados a tal efecto.

La promoción de los proyectos de las organizaciones campesinas surge como una respuesta al gobierno, ante la posibilidad de

lograr una reactivación de la economía local. Resulta forzoso reconocer que la falta de capacidades para los negocios y la administración de empresas provocó el fracaso de muchos de estos intentos productivos. Aun así, un enfoque más político de su impacto permitiría analizar el fortalecimiento de los líderes locales o el tipo de liderazgo desarrollado. A fin de cuentas, estos proyectos tuvieron un impacto significativo tanto a nivel económico como en la geopolítica local y/o nacional, pero significaron también la aparición de numerosos conflictos locales por la apropiación y/o manejo de los recursos, en estrecha relación con el tipo de participación existente.

La participación es una variable dependiente importante en las organizaciones de base, en donde la implicación de la población es amplia y sobre todo consciente, tanto para la identificación de los problemas y de las soluciones como para el manejo del proyecto. Al contrario, en aquellas organizaciones en donde las decisiones son tomadas por los líderes, aun cuando los enfoques económicos son adecuados, existen siempre enormes problemas para lograr la apropiación y la sostenibilidad del proyecto.

Se puede justificar la dominación ejercida por los líderes locales sobre las bases con argumentos ideológicos basados en una visión del *Estado protector* que debe satisfacer las necesidades e intereses de las poblaciones locales. Esta dominación es entonces función del logro de la satisfacción de las necesidades e intereses locales o regionales, en especial de aquellas más sentidas. Sin embargo, en este caso, la separación entre *necesidad e interés* se vuelve confusa y, en muchos casos, la reactivación productiva de las áreas rurales es aprovechada por los líderes para el logro de metas particulares. También, la influencia de agentes externos a la comunidad puede fortalecer el liderazgo, pero si se contrapone con el liderazgo dominante puede atomizar las incipientes formas de participación local.

Los problemas más comunes en las organizaciones de base tienen relación con los conflictos entre dirigentes y asociados. Estos conflictos surgen, por lo general, debido a la apropiación y manejo de los recursos por parte de los líderes, y ocurren, en mayor medida, en las organizaciones no consolidadas; también pueden ser el resultado de *cambios* en el tipo de organización a causa del surgimiento de nuevas condiciones que propicien la participación del grupo y que tiendan a generar nuevos liderazgos. El acaparamiento de los recursos suele ser uno de los motivos principales de la desaparición del grupo. Pero la apropiación de algún recurso por parte de los dirigentes puede ser

tolerada por la comunidad en la medida en que existan resultados que le convengan; en caso contrario, se produce la ruptura.

### ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

El avance de los mercados interviene directamente en las estructuras de las organizaciones campesinas que transitan por un proceso de reajuste estratégico para mantener su identidad y vigencia; no obstante, estos cambios tienden a producir fricciones y conflictos internos según la capacidad de adaptación de los líderes al nuevo escenario. Las acciones expansionistas de las empresas extranjeras dedicadas a la producción de soja tienen como foco de resistencia a las organizaciones campesinas, pero, a pesar de su posicionamiento político que les permite recibir el apoyo de los partidos de izquierda y de algunos resultados exitosos, estas no logran frenar su expansión.

En Paraguay, las acciones de las organizaciones sociales frente a los modelos económicos neoliberales tienen sus raíces en las organizaciones campesinas de base, y de ahí en las organizaciones de carácter regional y nacional. El carácter multidimensional de la pobreza hace que las organizaciones de base constituyan un espacio adecuado para la discusión de los problemas vigentes, así como para la definición de estrategias tendientes a lograr el bien común. La unidad familiar, más que el individuo, es la célula de la organización campesina.

Si bien la participación en estas organizaciones es amplia, se contraponen a menudo con las formas elitistas de ejercer el poder por parte de los líderes. El individualismo de los líderes puede ser sancionado por las bases pero no restringe su participación en otras esferas, que implica, de hecho, una *rotación a medias*. En este caso, la vigencia del liderazgo depende del compromiso asumido con la comunidad y la importancia de la intermediación del dirigente.

Las épocas del año, así como el ciclo de los cultivos agrícolas, inciden en las acciones y participación de estas organizaciones. En este sentido, pueden notarse mayores niveles de protestas en las organizaciones de carácter nacional en los momentos en que se definen las políticas del gobierno respecto a la provisión de insumos o a la fijación de precios, en especial del algodón, principal rubro de renta campesina. En las organizaciones de base, la participación es más constante ya que apunta a la solución de los problemas locales de la comunidad.

Si bien las organizaciones campesinas de carácter nacional no difieren mayormente entre sí en los grados de participación, difieren

en cuanto a la estructura de participación y la consolidación ideológica de sus miembros, la que permite una comprensión más acabada de los desafíos a enfrentar, así como de las líneas de acción necesarias para frenar los procesos que afecten el “modelo de país deseado”. Las debilidades de la participación se deben a las estructuras de poder imperantes, la fragmentación y atomización de los grupos más pobres, las asimetrías en las relaciones de poder, las desigualdades ante la ley, la corrupción e ineficiencia de las instituciones democráticas, así como a la heterogeneidad de las organizaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barrios, Federico; Galeano, Luis; Ibáñez, Gonzalo y Rivarola, Domingo 1997 *Economía campesina paraguaya. Tipología y propuestas políticas diferenciadas* (Asunción: FAO).
- Blanco, Rosa 2001 *Participación ciudadana y movimientos sociales ante la crisis de mercado* (Asunción: CERI).
- Campos, Daniel 2000 “El movimiento campesino como sujeto del cambio social” en *ARANDU. Revista Paraguaya de Desarrollo Sustentable* (Asunción) Año 1, N° 0.
- Dávalos, Myrian y Rodríguez, José 1994 *Censo de Organizaciones Campesinas 1992-1993* (Asunción: CDE).
- Fogel, Ramón 1996 *Los movimientos campesinos en Paraguay* (Asunción: CERI).
- Fogel, Ramón 1999 *Acción participativa. Lecciones aprendidas en Paraguay* (Asunción: CERI).
- Fogel, Ramón 2001 *Las luchas campesinas. Tierras y condiciones de producción* (Asunción: CIPAE/CERI).
- Fogel, Ramón 2002 *Pobreza y rol del Estado en el Paraguay* (Asunción: CERI).
- MAG-Ministerio de Agricultura y Ganadería 2002 *Plan agropecuario y forestal para el desarrollo del campo* (Asunción).
- MAG, BM y PNUD 1997 *Construyendo el futuro agrario del Paraguay. Estrategia para el Desarrollo Humano Agro Rural* (Asunción).
- Ocampos, Genoveva y Rodríguez, José 1999 *Hacia el fortalecimiento de la sociedad civil en Paraguay. Un desafío pendiente* (Asunción: Base/ECTA/CDE).
- Ortiz, Pablo 1999 *Comunidades y conflictos socioambientales. Experiencias y desafíos en América Latina* (Quito: Comunidec).
- Pilz, Dania; Riquelme, Quintín y Villalba, Verónica 2002 “Los movimientos sociales en el contexto actual del Paraguay” en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) N° 8, septiembre.
- Riquelme, Quintín 2003 *Los sin tierra en Paraguay. Conflictos agrarios y movimientos campesinos* (Buenos Aires: CLACSO).

Este libro se terminó de imprimir en el  
taller de Gráficas y Servicios SRL  
Santa María del Buen Aire 347  
en el mes de marzo de 2006  
Primera impresión, 2.000 ejemplares

Impreso en Argentina