

La cuestión social en América Latina y el Caribe

N5

Julio 2026

Cuestión social en el mundo rural y soberanía alimentaria

Participan en este número: Flavio Gaitán, María Mercedes Di Virgilio, Máximo Jaramillo, Israel Banegas González, Darío Galindo, Antônio Márcio Buainain, Silvia Aparecida Zimmermann, Paula Daniela Fernández, Juanita Cuéllar Benavides, Afonso Henrique de Menezes Fernandes

Boletín del Grupo de Trabajo:
Pobreza y políticas sociales



La cuestión social en América Latina y el Caribe n° 5 : cuestión social en el mundo rural y soberanía alimentaria / Israel Banegas González ... [et al.]. – 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2026.
Libro digital, PDF – (Boletines de grupos de trabajo)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-631-308-323-7

1. Seguridad Alimentaria. 2. Alimentación. 3. Desarrollo Sustentable. I. Banegas González, Israel
CDD 301



Colección Boletines de Grupos de Trabajo

Director de la colección – Pablo Vommaro

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Pablo Vommaro – Director Ejecutivo

Gloria Amézquita – Directora Académica

María Fernanda Pampín – Directora de Publicaciones

Gustavo Lema – Director Comunicación e Información

Equipo Editorial

Lucas Sablich – Coordinador Editorial

Solange Victory – Producción Editorial

Valeria Carrizo y Darío García – Biblioteca Virtual

Equipo de Investigación y Grupos de Trabajo

Magdalena Rauch – Coordinadora

Marta Paredes, Rodolfo Gómez, Luna González y Teresa Arteaga

Equipo Comunicación e Información

Noelia Croci – Coordinadora Redes Sociales

Renata Maestrovicente – Diseñadora Gráfica

Coordinadores del Grupo de Trabajo

María Mercedes Di Virgilio

Universidad de Buenos Aires

Argentina

Flavio Gaitán

Universidad Federal de la Integración

Latinoamericana (UNILA)

Brasil

Máximo Jaramillo

Universidad de Guadalajara

México

Editor del Boletín

Flavio Gaitán

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

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.

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.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB

Ciudad de Buenos Aires | Argentina.

Tel [54 11] 4304 9145

Fax [54 11] 4305 0875

clacso@clacsoinst.edu.ar | <www.clacso.org>

Contenido

5 Presentación

Flavio Gaitán, María Mercedes Di Virgilio y
Máximo Jaramillo

**7 Coordinación pendiente: políticas
sociales, rurales y forestales en
México (2006-2024)**

Israel Banegas González y Darío Galindo

**16 Modernización agrícola y abandono
rural: la persistencia de la cuestión
social en el Brasil y América Latina
rural**

Antônio Márcio Buainain

**27 Direito Humano à Alimentação
Adequada e Participação Social:
fundamentos para erradicação da
fome e garantia da segurança
alimentar e nutricional a partir do
caso brasileiro**

Silvia Aparecida Zimmermann

**32 Maldesarrollo, extractivismo y
acumulación por desposesión:
apuntes críticos sobre la Nicaragua
de Ortega**

Paula Daniela Fernández

**40 Desarrollo sostenible, calidad de
vida, seguridad alimentaria: las
promesas sin cumplir del
agronegocio en la Altillanura
colombiana**

Juanita Cuéllar Benavides y Afonso Henrique de
Menezes Fernandes

**51 Condiciones de vida en las áreas
rurales de América Latina y el
Caribe**

Flavio Gaitán

Presentación

Flavio Gaitán, María Mercedes Di Virgilio y Máximo Jaramillo

Este número del *Boletín del GT Pobreza y Políticas Sociales* reúne contribuciones que analizan, desde una diversidad de perspectivas teóricas y metodológicas, distintos aspectos de las condiciones de vida en las áreas rurales de América Latina y el Caribe, donde el impacto de las desigualdades, vulneración de derechos y dimensiones de pobreza son, históricamente, mayores en comparación con los entornos urbanos. En conjunto, los textos invitan a reflexionar sobre los desafíos de construir políticas integrales y sostenibles que consideren las especificidades territoriales, fortalezcan las capacidades locales y amplíen los derechos sociales de las poblaciones rurales.

Isarel Banegas González y Darío Galindo se centra en la evolución y los límites de las políticas forestal, de desarrollo rural y de desarrollo social en México entre 2006 y 2024, partiendo de considerar la importancia de estudiar la relación entre bosques y situación pobreza. Para ello, analizan objetivos, presupuesto, cobertura y criterios de población objetivo de un amplio conjunto de programas prioritarios, identificando continuidades, rupturas y limitaciones para enfrentar de manera coordinada los desafíos de desarrollo más justo y sustentable, superando la pobreza y la deforestación.

Antonio Márcio Buainain presenta una lectura histórica y crítica de la persistencia de la cuestión social rural en América Latina, centrándose particularmente en Brasil. En esa clave, el texto revisa las continuidades en las formas de marginalización histórica del mundo rural en los diferentes modelos de desarrollo y sostiene que, pese a profundas transformaciones tecnológicas, productivas y demográficas, el mundo rural sigue siendo un espacio donde se condensan desigualdades históricas junto a nuevas formas de exclusión que se manifiestan en los diversos indicadores de pobreza multidimensional. El trabajo muestra que la desigualdad rural no obedece a un rezago inercial; es resultado de decisiones estatales, modelos de desarrollo y acuerdos institucionales que han subordinado el campo a las necesidades del crecimiento urbano-industrial.

Silvia Aparecida Zimmermann, da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (PENSSAN) analiza los avances y retrocesos de Brasil en materia de hambre, inseguridad alimentaria y derecho humano a la alimentación entre 2000 y 2025, período en que el país ha atravesado diversas transiciones de gobierno y, en consecuencia, de orientación de las formas de intervención pública. El texto destaca la importancia de la orientación ideológica de los gobiernos. Los “giros conservadores” (los gobiernos Temer y Bolsonaro) desmontaron las instancias de articulación Estado-sociedad y las políticas de soberanía alimentar. Los gobiernos “progresistas”, por el contrario, tendieron a fortalecer las instancias de apoyo a la soberanía alimentaria. Al

mismo tiempo, rescata que persisten desafíos, llamando a “nuevas estrategias que integren combate al hambre, calidad de la alimentación, reducción de desigualdades y enfoque específico en los grupos más vulnerabilizados”.

Juanita Cuellar Benavidez analiza críticamente la expansión del agronegocio en el departamento del Vichada, en la región de la Altillanura colombiana, presentada por gobiernos y empresarios como “despensa del mundo” y última frontera agrícola del país, y la contrasta con la realidad social y ambiental del territorio. El trabajo muestra el papel activo de los diferentes gobiernos en la promoción de grandes inversiones agroindustriales y flexibilización del uso de la tierra baldía buscando atraer inversiones del capital concentrado apoyados en discursos de seguridad alimentaria, productividad y “vocación” exportadora que, en última instancia. Los autores afirman que los discursos y prácticas convergen con una retórica regional e internacional del agronegocio que promete alimentar al mundo de forma sustentable, respetando comunidades y medio ambiente que está lejos de expresarse en mejoras de las condiciones de vida. Al contrario, los indicadores sociales muestran que la población, de mayoría originaria y rural, presenta niveles dramáticos de pobreza multidimensional y bajos niveles de acceso a servicios básicos

Paula Fernández Hellmund presenta un análisis de la fase contemporánea de acumulación capitalista desde la perspectiva de “acumulación por desposesión”, mostrando cómo, desde fines del siglo XX y sobre todo en el siglo XXI, la “dinastía” en el poder profundizó un modelo primario-exportador apoyado en la reprimarización, el agronegocio, la minería y la expansión de la frontera sobre territorios indígenas y campesinos. El texto analiza también la crisis sociopolítica abierta en 2018, tras la aprobación de la reforma al sistema de seguridad social, como expresión del malestar frente al deterioro democrático, la concentración de poder, la reelección indefinida, la captura de las instituciones, el uso de fuerzas parapoliciales y la represión recurrente de movimientos sociales. En esa dinámica, la articulación entre extractivismo, autoritarismo y violencia estatal y paraestatal profundiza la crisis ecológica y democrática y convierte la resistencia social en objeto de persecución y represión.

Coordinación pendiente: políticas sociales, rurales y forestales en México (2006-2024)

Israel Banegas González¹ y Darío Galindo²

Introducción

La relación entre bosques y pobreza en México refleja la manera en que los procesos sociales y ambientales se entrelazan en los territorios rurales. La persistencia de altos niveles de marginación en comunidades que dependen de los ecosistemas forestales, junto con la pérdida sostenida de cobertura forestal, muestra que la deforestación y la pobreza no puede atenderse sin coordinación sectorial.

Este trabajo analiza la evolución de tres políticas públicas: forestal, de desarrollo rural y de desarrollo social, para el periodo 2006–2022. Se analizan los programas prioritarios en términos de objetivos, presupuesto, cobertura y criterios de población objetivo, con el fin de identificar continuidades y rupturas, así como sus limitaciones para enfrentar de manera coordinada los desafíos de pobreza y deforestación. Los hallazgos permiten valorar hasta qué punto estas políticas han incorporado la interdependencia entre bosques y pobreza y cuáles son los retos pendientes para avanzar hacia un desarrollo más justo y sustentable.

La relevancia de la relación Bosques-Pobreza (B-P) radica en el traslape de riesgos sociales y medioambientales en juego. Es así que los riesgos sociales involucrados en la relación B-P presentan un carácter multifactorial que a su vez hace necesaria una intervención integral por parte de las distintas políticas públicas (Mosquera-Narváez & Celi-Checa, 2021; Cejudo y Michel, 2015).

La definición utilizada de políticas públicas las conceptualiza como conjunto de intervenciones que las instituciones del Estado llevan a cabo para atender los problemas públicos identificados, en un periodo de tiempo definido (Merino, 2006). De lo anterior se entiende como problema público a toda aquella situación que atente contra los ideales de la democracia (Merino, 2006); es decir, toda situación que afecte al bienestar social de todas y cada una de las personas del país.

Al rastrear los programas de estas tres políticas públicas, en el periodo de 2006 a 2024, abarcando tres sexenios distintos, se identificaron en total 47 programas prioritarios

1. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del GT Pobreza y Políticas Sociales.

2. Departamento de Ciencias de los Ecosistemas y Sustentabilidad (ESS), Universidad Estatal de Colorado (CSU).

(CONEVAL, 2009b, 2009a, 2009c, 2009d, 2023a) . De 47 programas donde el fin o propósito se relaciona con bosques y pobreza, 25 se identificaron como los de mayor relevancia. Para esto se utilizó el porcentaje del presupuesto ejercido, como criterio de selección, donde se tomaron en cuenta a aquellos a los que se les destinó más del 10% del gasto total anual de la política sectorial correspondiente, de acuerdo con el total de programas identificados. El análisis de los programas comprende el periodo de 2006 a 2022, debido a la disponibilidad de información sobre gasto ejercido y a la cobertura. El periodo de análisis, a pesar de reducirse en 2 años, resultó suficiente, ya que en éste fue posible observar los cambios y las continuidades en el desarrollo de las tres políticas públicas en tres administraciones federales en México (sexenios).

Política de desarrollo forestal

En los tres sexenios analizados la política forestal no ha tenido como fin explícito la reducción de la pobreza. Su propósito principal ha sido impulsar acciones de manejo sustentable orientadas al incremento de la productividad maderable y de la competitividad del sector. No obstante, se observa que la política forestal no toma en cuenta las condiciones específicas de pobreza y bosque en México. La productividad maderable solo genera mejoras en los ingresos cuando las comunidades cuentan con capital consolidado, acceso a mercados y una distribución directa de beneficios entre los habitantes.

En un contexto como el mexicano, caracterizado por la coincidencia de pobreza y ecosistemas forestales, esta orientación tiende a ser regresiva. La Sierra Madre Occidental ejemplifica esta situación: una parte importante de la región está certificada para aprovechamientos forestales, pero al mismo tiempo concentra varios de los municipios con pobreza crónica.

En cuanto al número de programas prioritarios por sexenio, solo un programa se ha mantenido vigente en las tres administraciones federales: Proárbol (S219). Este programa resultó de la reestructuración que fusionó al Programa Nacional Forestal (U036) y al Programa de Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable (S219). Por ello, el gasto ejercido por el S219 ha mostrado variaciones en los diferentes sexenios.

A pesar de estas reestructuraciones, algunos programas prioritarios tuvieron continuidad y se implementaron en al menos dos periodos de gobierno, como sucedió con U036 y S219 (Gráfico 1). Para el periodo 2018-2024, el S219 cuenta con diversos componentes que buscan dar continuidad a programas anteriores. Esta reestructuración permite a CONAFOR³ alinear sus acciones con las prioridades estratégicas de la política forestal y con la demanda social, lo que podría traducirse en una política más flexible y cercana a las necesidades de las comunidades.

3. La Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) es el organismo del Estado mexicano, creado en (2001), encargado de conducir la política de desarrollo forestal sustentable. Sus atribuciones incluyen la planeación, coordinación y ejecución de programas orientados al manejo, conservación y aprovechamiento de los recursos forestales. Entre sus funciones destacan la certificación de aprovechamientos, la definición de zonas prioritarias por sus servicios ecosistémicos y la administración de programas de apoyo al sector.

Sin embargo, el presupuesto ejercido se ha reducido de manera drástica: entre 2018 y 2024 el gasto anual promedio por sexenio representa apenas una sexta parte de lo asignado en el periodo 2006–2012 (Tabla 1). Los criterios de selección de la población objetivo tampoco han cambiado a lo largo de los tres sexenios. Los programas han privilegiado a comunidades con tenencia legal, grandes extensiones territoriales, estudios previos y capacidades técnicas, además de predios ubicados en zonas definidas por CONAFOR como prioritarias por sus servicios ecosistémicos.

Tabla 1. Gasto total anual promedio instrumentado por las políticas públicas, por sexenio.

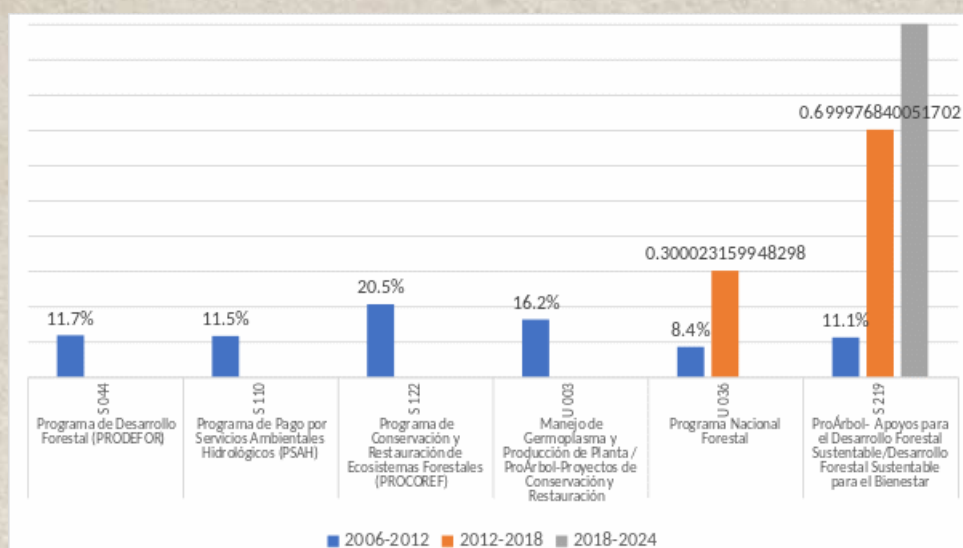
Sexenio	Social	Rural	Forestal
2006	\$ 143,914.71	\$ 30,771.68	\$ 6,246.70
2012	\$ 219,881.23	\$ 46,049.31	\$ 4,225.65
2018	\$ 200,647.01	\$ 13,884.04	\$ 1,414.13

Elaboración propia con cálculos basados en la información presentada en el Inventario de Programas Sociales del (CONEVAL, 2023b). Cifras en MDP, a pesos del 2018. Para el sexenio 2018 se consideran los gastos hasta 2022, es por esto por lo que se presenta el ejercicio de presupuesto promedio anual⁴.

En una segunda etapa del proceso de selección se incluyen criterios para priorizar proyectos en municipios de alta o muy alta marginación e indígenas, aunque únicamente se consideran a aquellos que cumplen con los requisitos enunciados en el párrafo anterior. En consecuencia, este mecanismo no garantiza una atención focalizada en las poblaciones más vulnerables, y los programas prioritarios de la política forestal no han logrado responder plenamente a los problemas vinculados a la relación bosque-pobreza en el país.

⁴. Esta tabla se generó con los programas identificados de la política de desarrollo social (S072, S149, S150, S039, S118, S272, S057, S065, S070, S155, S176, S287, S216, S273, S249, U005, S200), desarrollo rural (S054, S170, S198, S212, S088, S089, S203, S017, S230, S232, S233, S257, S258, S259, S304, S266, U024, S290, S292, S293) y el desarrollo forestal (S044, S045, S110, S122, S136, U005, U006, U003, S219, U036).

Gráfico 1. Porcentaje del presupuesto ejercido en los programas prioritarios de la política forestal, por sexenio



Elaboración propia con cálculos basados en la información presentada en el Inventario de Programas Sociales del (CONEVAL, 2023b).

La política de desarrollo rural

En el sexenio 2006–2012 los programas prioritarios de la política de desarrollo rural se enfocaron en ampliar las capacidades de los productores agropecuarios. Para ello se implementaron el Programa para la Adquisición de Activos Productivos (S170), el Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento o en Infraestructura (S230), el Programa de Prevención y Manejo de Riesgos (S232) y el Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural (S233).

En 2012–2018 la política mantuvo este objetivo mediante el Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria (S257) y el Programa de Productividad Rural (S258), que integraron a los del periodo anterior. Se agregó además el Programa de Fomento a la Agricultura (S259). Los tres buscaron impulsar la competitividad del sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, tecnológico y humano, lo que evidencia continuidad entre sexenios.

Para el sexenio 2018–2024 la continuidad ha sido parcial. El Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura (S304) conserva los objetivos de competitividad, pero centrados en pequeños y medianos productores, siendo el único programa que mantiene una continuidad parcial con relación a los anteriores sexenios. Los demás programas prioritarios del periodo están a cargo de la Secretaría de Bienestar: Precios de Garantía (S290), Fertilizantes (S292) y Producción para el Bienestar (S293). Estos apoyan prácticas de subsistencia y transición hacia el mercado en pequeños y medianos productores agrícolas, con énfasis en cultivos estratégicos como maíz, frijol, trigo panificable, arroz, amaranto, chía, caña de azúcar, café, cacao, nopal y miel (DOF 28-12-2020),

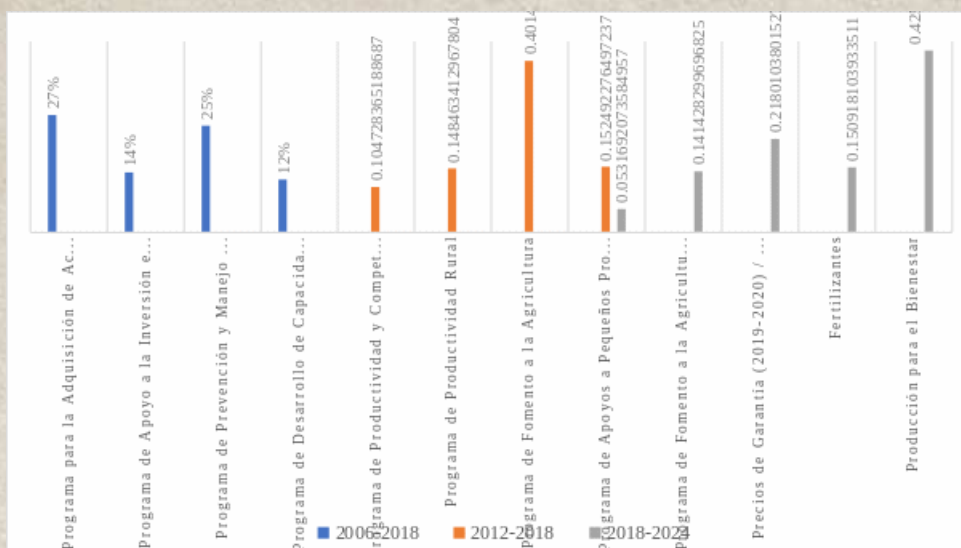
En cobertura, la política rural de 2006 a 2018 careció de focalización y atendió a productores de todos los tamaños. Aun así, la población beneficiada en 2012–2018 fue mayor a la del sexenio 2018–2024, en el cual se restringió a pequeños y medianos productores de cultivos estratégicos. Sin embargo, la productividad de algunos de estos cultivos se ha estancado e incluso ha disminuido (Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, 2023)

Aunque la política rural ha cambiado de enfoque y experimentado varias reestructuraciones, los resultados entre sexenios no difieren sustancialmente. En un contexto de crecimiento poblacional y apertura de mercados, aún falta mucho para alcanzar la autosuficiencia alimentaria y consolidar un sector competitivo.

En el sexenio 2018–2024 los recursos ejercidos han sido muy inferiores a los de los periodos anteriores. Se destinaron en promedio 13 000 millones de pesos anuales (Tabla 1). El programa Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura absorbió apenas 14 % del presupuesto total, mientras que la mayor parte se concentró en los tres programas insignia (Gráfico 2). Entre ellos destaca Producción para el Bienestar, que entrega transferencias monetarias a pequeños y medianos productores de cultivos estratégicos.

En general, la política de desarrollo rural ha carecido de un enfoque transversal para enfrentar los retos de la relación bosques-pobreza. En los sexenios anteriores no se contemplaba esta relación, aunque se buscó mejorar el bienestar de las unidades económicas a través de mecanismos de salida de la pobreza. En el periodo 2018–2024 la política se focalizó en los productores más vulnerables, aunque sin transformar sus condiciones estructurales. La estrategia se ha limitado a fortalecer dinámicas de subsistencia y transición, instrumentadas principalmente mediante transferencias monetarias y apoyos como fertilizantes, sin atender de raíz el problema de la autosuficiencia alimentaria ni aportar un diagnóstico claro de cómo enfrentar la relación bosques-pobreza.

Gráfico 2. Porcentaje del presupuesto ejercido por los programas insignia de desarrollo rural



Elaboración propia con cálculos basados en la información presentada en el Inventario de Programas Sociales del (CONEVAL, 2023b). Ver anexo 2 con el concentrado.

La política de desarrollo social

La política de desarrollo social, al igual que la política de desarrollo rural, experimentó un giro drástico en el sexenio 2018-2024. Incorporó dentro de sus fines elementos vinculados también a la política rural y forestal. Un ejemplo es el programa insignia Sembrando Vida, que busca incrementar la cobertura forestal.

El enfoque previo, de carácter integral y orientado a los derechos humanos, se transformó en una política centrada en el incremento del ingreso, especialmente con la llegada del nuevo gobierno. En los dos sexenios anteriores los programas prioritarios impulsaban acciones para garantizar derechos a la salud, la educación, la alimentación y el bienestar económico. Destacaba Prospera-Oportunidades (S072), cuyo objetivo principal era ampliar capacidades y el ejercicio de derechos. El acceso a servicios de salud para la población sin cobertura laboral se garantizaba a través del Seguro Popular (U005). Ambos absorbieron gran parte del presupuesto social (Gráfico 3).

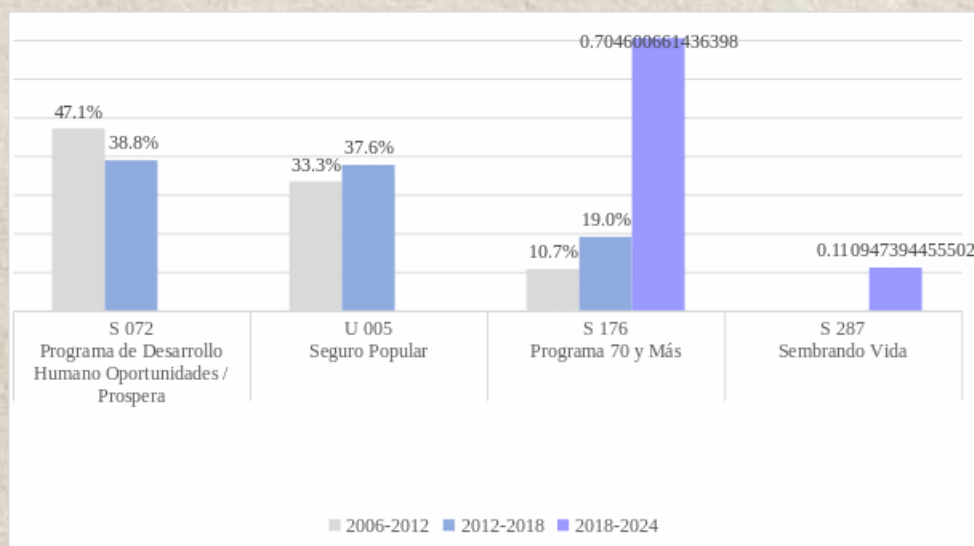
El único programa presente en los tres sexenios es el de 70 y Más (S176), hoy Pensión para Adultos Mayores. En los sexenios anteriores ejerció 10.7 % y 19.0 % del presupuesto, mientras que en el 2018-2024 concentra más del 70% (Gráfico 3). Una característica relevante de los dos programas insignia, Pensión para Adultos Mayores (S176) y Sembrando Vida (S287), es que ambos se enfocan en incrementar el ingreso. Si bien este componente contribuye a reducir la pobreza, solo atiende una de sus dimensiones y deja de lado el enfoque integral de derechos y la atención a múltiples causas. Ello se refleja en los indicadores de seguimiento: proporción de adultos mayores con pensión superior a la línea de pobreza por ingresos y porcentaje de población rural por debajo de esa línea.

Aunque la política vigente se apoya principalmente en transferencias, el gasto ejercido no ha sido el mayor. El promedio anual más alto correspondió al sexenio 2012–2018 (Tabla 1). En cuanto a cobertura, los programas han transitado hacia la universalización, lo que dificulta mejorar las condiciones de bienestar de la población más vulnerable, particularmente la rural. Ejemplo de ello es la Pensión para Adultos Mayores, que en sus inicios atendía a personas de 70 años y más en pobreza rural y hoy beneficia a toda persona mayor de 65 años, tanto en zonas rurales como urbanas.

En relación con la dinámica bosques-pobreza, los programas sociales de 2006 a 2018 no la consideraron de manera explícita. Sin embargo, incluían criterios de focalización que daban prioridad a localidades de alta y muy alta marginación, en su mayoría rurales y dependientes de los bosques como medio de vida. Aun así, al no existir una conceptualización explícita sobre la relación bosque-pobreza, no es posible determinar hacia qué dinámica buscaba transitar la política social de esos años.

En contraste, en el programa Sembrando Vida (S287) sí se identifica una intencionalidad de incidir en la relación bosque-pobreza. Este programa se dirige a población rural con parcelas de al menos 2.5 hectáreas, donde deben establecerse sistemas agroforestales. Aunque no establece un límite máximo de superficie, define como beneficiarios a quienes están por debajo de la línea de pobreza y prioriza localidades donde la mayoría de los tenedores desean incorporarse. El diseño incluye sobre todo unidades de pequeña escala y prácticas de subsistencia, por lo que el programa tiende a reforzar esa dinámica, con cierta transición hacia el aprovechamiento productivo. Si bien promueve prácticas agroforestales, su indicador principal es el porcentaje de población en pobreza, lo que genera inconsistencias con sus objetivos ambientales.

Gráfico 3. Porcentaje del presupuesto ejercido en los programas prioritarios de las políticas públicas, por sexenio.



Elaboración propia con cálculos basados en la información presentada en el Inventario de Programas Sociales del (CONEVAL, 2023b). Ver anexo 2 con el concentrado.

Conclusión

El análisis de las políticas forestal, rural y social en México durante los tres últimos sexenios muestra que, aunque cada una de ellas ha buscado atender problemáticas relevantes, no se ha consolidado una visión integral que articule la relación entre bosques y pobreza. La fragmentación sectorial ha dado lugar a estrategias parciales que, en lugar de generar sinergias, tienden a operar de manera aislada y con escasa coordinación interinstitucional.

En el ámbito forestal, los programas se han centrado en la productividad y el manejo sustentable, pero sin considerar de manera suficiente la situación de pobreza en los territorios rurales. Esta limitación ha reducido su capacidad para mejorar el bienestar de las comunidades que habitan en zonas boscosas. En el caso de la política rural, los cambios programáticos han transitado de esquemas orientados al fortalecimiento de capacidades hacia transferencias directas y apoyos a pequeños productores. Sin embargo, los resultados en términos de competitividad y autosuficiencia alimentaria han sido limitados y no han generado transformaciones de fondo.

La política social, por su parte, ha pasado de un enfoque integral de derechos a uno centrado en transferencias de ingreso. Programas como Sembrando Vida representan un esfuerzo por vincular lo social y lo ambiental, aunque sus indicadores y mecanismos de operación aún presentan inconsistencias.

Los hallazgos ponen en evidencia la superposición de intervenciones en territorios donde confluyen pobreza y presión sobre los ecosistemas forestales, pero sin un marco que asegure complementariedad y coherencia. Avanzar hacia los compromisos de erradicación de la pobreza y detención de la deforestación requiere superar estas limitaciones y diseñar políticas con mayor coordinación, continuidad y enfoque integral.

BIBLIOGRAFÍA

Cejudo y Michel. (2015). Coherencia y políticas públicas metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y política pública*, v. 25, n. 1, p. 3-31.

CONEVAL. (2009a). *Evaluación Integral de Desempeño de los Programas de Desarrollo Forestal* 2009.

CONEVAL. (2009b). *Evaluación Integral de Desempeño de los Programas Federales y Fondos Públicos para el Apoyo de Actividades Productivas y Rurales* 2009.

CONEVAL. (2009c). *Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Atención a Personas en Condiciones de Pobreza* 2009.

CONEVAL. (2009d). *Programas Federales que atienden a Personas en Condiciones de Marginación* 2009.

CONEVAL. (2023a). *Evolución de los programas sociales* 2008-2022.

CONEVAL. (2023b). *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*.

DOF 28-12-2020. (s. f.). ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2021.

Merino, Mauricio (2006). *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. CIDE.

Mosquera-Narváez, German y Celi-Checa, Verónica (2021). Entre la conservación y la deforestación: Una lectura a las dinámicas socio-ambientales que inciden en la

transformación del territorio y el manejo del bosque. 593 *Digital Publisher CEIT*, v. 6, n. 2-2, p. 171-190.

Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera. (2023). *Estadística de Producción Agrícola*.

Modernización agrícola y abandono rural: la persistencia de la cuestión social en el Brasil y América Latina rural

Antônio Márcio Buainain⁵

1. La persistencia de la cuestión social en el mundo rural latinoamericano

A lo largo de las últimas décadas, el mundo rural latinoamericano ha experimentado transformaciones profundas. Las tecnologías, los mercados y los modos de producción cambiaron, la población rural se redujo drásticamente, y, sin embargo —como una sombra persistente— la cuestión social sigue ahí. Cambian los rostros, las actividades, las fronteras del campo y la ciudad, pero la desigualdad, la exclusión y la precariedad continúan marcando la experiencia cotidiana de amplios sectores rurales.

En toda América Latina se observan los mismos patrones: modernización agrícola concentrada, abandono de los espacios rurales periféricos, pérdida de población joven y un déficit estructural de políticas públicas capaces de garantizar bienestar más allá del ingreso. De México a Argentina, pasando por Brasil, Colombia, Perú o Paraguay, la ruralidad sigue siendo el espejo donde la región refleja sus viejas y nuevas desigualdades.

Hablar hoy de la cuestión social en el mundo rural implica, por tanto, reconocer que no se trata solo de un rezago económico, sino de un conjunto de problemas interdependientes —educativos, sanitarios, ambientales, territoriales, culturales— que expresan una pobreza multidimensional y una ciudadanía incompleta. Esa es la perspectiva desde la cual propongo abordar este ensayo: comprender la persistencia de la desigualdad rural no como una fatalidad, sino como el resultado de decisiones históricas y de un modelo de desarrollo que, al privilegiar lo urbano y lo productivo, marginó sistemáticamente lo humano y lo territorial.

Este ensayo se propone precisamente reflexionar sobre la persistencia de la cuestión social en el mundo rural latinoamericano a partir de la experiencia brasileña. No se trata de un estudio exhaustivo ni de un ejercicio comparativo sistemático, sino de una lectura interpretativa que combina evidencia histórica, análisis institucional y observación

5. Professor Titular do Instituto de Economia da Unicamp, pesquisador do Centro de Economia Aplicada, Agrícola e Meio Ambiente (CEA/IE/Unicamp) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (INCT/PPED).

empírica acumulada. El caso de Brasil —por su magnitud, diversidad territorial y trayectoria de políticas públicas— ofrece un prisma privilegiado para comprender los dilemas compartidos por buena parte de América Latina: la modernización agrícola sin inclusión social, la expansión económica con abandono territorial y la dificultad persistente de integrar la equidad, la productividad y la ciudadanía en un mismo horizonte de desarrollo. A través de esta mirada, el texto busca contribuir a un debate más amplio sobre el papel del mundo rural en las transformaciones contemporáneas de la región.

2. Una lectura contemporánea de la cuestión social rural

La *cuestión social rural* sigue siendo, en el siglo XXI, una de las expresiones más persistentes y desafiantes de la desigualdad latinoamericana. No se trata solo de carencias materiales, sino de la dificultad estructural de amplios sectores rurales para acceder a condiciones dignas de vida, a servicios públicos básicos y al pleno ejercicio de la ciudadanía. Durante décadas, los análisis redujeron esa problemática a la falta de ingresos, pero esa mirada resultó demasiado estrecha para captar la complejidad de las desigualdades rurales contemporáneas. Fue a partir de ese reconocimiento que emergió el concepto de pobreza multidimensional, una herramienta que permite comprender mejor las múltiples formas de privación que conforman hoy la cuestión social en el campo.

Inspirada en los trabajos de Amartya Sen y Sabina Alkire, la noción de pobreza multidimensional parte de la idea de las *capacidades*: lo que las personas efectivamente pueden hacer y ser. Desde esa óptica, la pobreza no se define por lo que se tiene, sino por lo que se puede hacer con lo que se tiene. En el medio rural latinoamericano, las limitaciones de movilidad, de acceso a información o de participación política son, a menudo, tan restrictivas como la falta de ingresos.

Los indicadores multidimensionales de pobreza, impulsados por la CEPAL y el PNUD en varios países de la región, han permitido visualizar mejor esas carencias acumuladas. Revelan que, aunque muchos hogares rurales puedan superar los umbrales monetarios tradicionales, siguen atrapados en círculos de exclusión derivados de deficiencias estructurales. Una familia puede no ser “pobre” en términos de ingreso, pero si debe recorrer kilómetros para llegar a una escuela o un puesto de salud, si carece de transporte, de saneamiento, o si la inseguridad y la violencia territorial condicionan su vida cotidiana, entonces enfrenta una pobreza que las estadísticas monetarias no captan.

Los nuevos indicadores ofrecen una imagen más nítida de esa realidad. Según la CEPAL, entre 2008 y 2023 la pobreza multidimensional en América Latina pasó de 45,8 % a 25,4 %, con una reducción promedio de 1,4 puntos porcentuales por año, aunque esta tendencia fue interrumpida por la pandemia de COVID-19. Aun así, cerca de una cuarta parte de la población regional sigue viviendo en condiciones de pobreza, y la mayor parte de esa población se concentra en zonas rurales y periféricas. Las desigualdades

territoriales son profundas: en varios países andinos y centroamericanos, los municipios rurales duplican o triplican los niveles de privación urbana, especialmente en dimensiones como educación, salud, conectividad y acceso a servicios básicos. Estos datos confirman que, más allá del crecimiento económico, la geografía de la desigualdad sigue marcando los límites de la inclusión en América Latina.

Si bien las cifras muestran una tendencia descendente en la pobreza regional, el panorama dista de ser alentador. Los niveles actuales siguen siendo incompatibles con el potencial económico y productivo de los países latinoamericanos, y con las expectativas que sus poblaciones alimentaron durante décadas de crecimiento, modernización y promesas de inclusión. El hecho de que una región con vastos recursos naturales, sistemas productivos diversificados y una población altamente urbanizada mantenga a más de una cuarta parte de sus habitantes en situación de pobreza —y a una fracción aún mayor en el medio rural— es una señal de que el problema va mucho más allá del ingreso o de la coyuntura económica.

Durante buena parte del siglo XX, fue habitual atribuir esas desigualdades al orden internacional o, en clave ideológica, al “imperialismo”. Hoy esa explicación resulta insuficiente. Las persistentes brechas sociales y territoriales de América Latina revelan fallas internas de los Estados, distorsiones institucionales y modelos de desarrollo que, al privilegiar lo económico sobre lo social, reprodujeron la exclusión que decían combatir. La *cuestión social rural* se ha convertido en un espejo incómodo: muestra que la desigualdad no es un residuo del pasado colonial, sino una construcción política contemporánea.

Entender la *cuestión social rural* a partir de esta perspectiva es reconocer que la desigualdad no es un accidente ni un simple efecto de los mercados, sino el resultado de una arquitectura de políticas, instituciones y prioridades que, históricamente, colocaron el bienestar rural en un segundo plano. La pobreza multidimensional no solo mide las carencias: revela, con una precisión incómoda, las jerarquías de valor que nuestras sociedades asignan a los territorios y a las personas.

3. La marginalización histórica del mundo rural en el modelo de desarrollo

La exclusión estructural del mundo rural latinoamericano no fue un accidente ni un olvido: fue la consecuencia de un modelo de desarrollo que, desde mediados del siglo XX, organizó la economía sobre bases dualistas, pero no separadas, sino interdependientes y funcionalmente asimétricas. Como señaló Antônio Barros de Castro en sus *Sete ensaios sobre a economia brasileira*, el dinamismo del sector moderno se alimentó de la persistencia de amplios segmentos tradicionales, cuya función era sostener, con bajos costos, la expansión industrial y urbana. En otras palabras, el atraso no era un residuo del pasado, sino una condición estructural del propio proceso de modernización.

En Brasil, como en buena parte de la región, el paradigma de industrialización por sustitución de importaciones (Prebisch; Furtado) asignó a la agricultura un papel instrumental: generar divisas, abastecer con alimentos baratos y liberar mano de obra. Se consolidó así una división del trabajo que privilegió el crecimiento industrial urbano, mientras el mundo rural quedaba subordinado, reducido a un espacio de recursos y de contención social.

Esa subordinación tuvo correlato político e institucional. En Brasil, durante el Estado Novo (1937–1945) encabezado por Getúlio Vargas, la CLT (1943) extendió derechos y protección exclusivamente a los trabajadores urbanos, excluyendo a los rurales. En aquel momento, cerca del 70 % de la población brasileña vivía en el campo, lo que dejó a la mayoría fuera de garantías laborales, sindicales y de seguridad social. Esa exclusión no fue corregida hasta la Constitución de 1988, la *Constitución Ciudadana*. Pocas imágenes ilustran mejor la profundidad de la marginalización histórica del mundo rural: una ciudadanía incompleta, institucionalmente negada por el propio Estado (Weffort, 1978; Fausto, 1995).

El modelo de crecimiento priorizó mercados urbanos, consumo industrial e infraestructura hacia centros metropolitanos. El medio rural fue tratado como reservorio de recursos, no como espacio de vida. Las políticas agrarias —crédito, extensión, incentivos— respondieron a la lógica de elevar producción y productividad sin alterar las estructuras sociales o territoriales que sostenían la desigualdad.

Las consecuencias fueron múltiples. Primero, la migración masiva transformó demografía y geografía social: crecieron cinturones de pobreza periféricos, trasladando la *cuestión social* del campo a las metrópolis sin resolverla. Segundo, la modernización agrícola benefició sobre todo a medianos y grandes productores con acceso a crédito, tecnología y mercados; la agricultura familiar y el trabajo sin tierra quedaron en condiciones de dependencia. Tercero, se consolidó una división simbólica que persiste hasta hoy: el campo como espacio de atraso, la ciudad como sinónimo de progreso. Esa representación cultural —tan poderosa como las cifras económicas— contribuyó a naturalizar la idea de que invertir en el medio rural era un gasto improductivo, y que el futuro del país se jugaba en las fábricas, no en las comunidades rurales.

Revisar ese legado no es nostalgia: es necesidad política. El modelo de ISI expandió economías, pero profundizó desigualdades territoriales. Fue una modernización selectiva: modernizó la producción, no la sociedad rural. Comprender esta marginalización estructural es condición para repensar las políticas actuales: sin reconocer el pasado, el futuro del mundo rural seguirá siendo un reflejo invertido de las promesas incumplidas del desarrollo.

4. La lógica del establecimiento: la insuficiencia estructural de las políticas

Las políticas públicas dirigidas al campo en América Latina se estructuraron, desde sus orígenes, en torno a la producción agrícola más que al territorio rural, concentrando el

foco en la unidad económica: el establecimiento agrícola. Esa orientación fue coherente con el papel asignado a la agricultura de generar excedentes exportables y garantizar el abastecimiento de alimentos baratos para el mundo urbano. Para cumplir esas funciones, el objetivo de las políticas debía ser fortalecer la capacidad productiva de los sectores agrícolas más eficientes, y no mejorar las condiciones de vida de la población rural.

Ese enfoque productivista se consolidó en un contexto político dominado por regímenes autoritarios o fuertemente centralizados, que limitaron o reprimieron las manifestaciones rurales. En ese contexto, las políticas orientadas a mejorar el bienestar y las capacidades productivas de la mayoría rural resultaban no solo secundarias, sino inconvenientes. El crédito rural, los precios mínimos, los subsidios a la mecanización y las políticas de investigación y extensión agrícola fueron concebidos para dinamizar la producción, pero no para transformar el espacio rural en un entorno de vida digno. Se trataba de modernizar la agricultura, no de desarrollar el mundo rural. En consecuencia, las políticas se orientaron hacia quienes tenían capacidad de respuesta: los productores medianos y grandes, con tierra, garantías y acceso a información. El resultado fue un proceso de modernización selectiva, que aumentó la productividad y las exportaciones, pero también concentró ingresos, tierras y oportunidades.

El crédito rural, principal instrumento de política hacia el campo, ilustra bien esta dinámica. Formalmente, sus líneas contemplaban a productores de todos los tamaños, incluidos los pequeños. Pero la gran mayoría de estos no reunía las condiciones mínimas para acceder al financiamiento: carecían de títulos de propiedad, garantías reales o asistencia técnica, y se encontraban insertos en circuitos comerciales precarios. Por eso, aun cuando existía un marco formalmente inclusivo, la política crediticia terminaba reproduciendo las desigualdades existentes en lugar de corregirlas. Así, el crédito rural no fue un instrumento de inclusión, sino una herramienta de consolidación del modelo productivista.

En el ámbito de la investigación y la extensión, en *Agricultura familiar e inovação tecnológica no Brasil* (Buainain, 2006), hemos sostenido que el problema no fue la falta de tecnología, sino la capacidad de innovación, entendida como la posibilidad real de adoptar, adaptar y difundir conocimiento. Como subraya Abramovay (2000), la innovación depende tanto de redes sociales y organizacionales como de la tecnología. Sin cooperativismo sólido, infraestructura adecuada y mercados dinámicos, la ciencia no se convierte en desarrollo.

A lo largo de las décadas siguientes, se intentó corregir los límites de las políticas agrícolas tradicionales mediante iniciativas que buscaban una visión más amplia. Programas como los Programas de Desarrollo Rural Integrado (PDRI) en los años setenta y, más tarde, los Programas de Combate à Pobreza Rural (PCPR) en Brasil y otros países, pretendieron combinar inversiones productivas con acciones sociales y de infraestructura básica. Su premisa era superar la visión sectorial, integrando la producción con la mejora de las condiciones de vida. Sin embargo, su alcance fue limitado: la fragmentación institucional, la ausencia de coordinación entre ministerios y

gobiernos locales, y la dependencia de financiamiento externo impidieron consolidar una política pública estable y de largo plazo (Schejtman y Berdegú, 2004; Kay, 2009; Banco Mundial, 1997).

Más recientemente, a partir de mediados de los años noventa, programas como el Pronaf en Brasil y las políticas de desarrollo territorial rural buscaron recuperar parte de esa agenda, adoptando el lenguaje del "enfoque territorial". No obstante, como señala Favareto (2010), el problema no residía en la falta de programas, sino en la asimetría institucional y presupuestaria: las políticas continuaron segmentadas, con bajo nivel de coordinación y sin una estrategia nacional capaz de integrar la producción, la infraestructura y los servicios públicos.

La crítica de Schejtman y Berdegú (2004) resume el dilema latinoamericano: aunque el discurso del desarrollo rural adoptó un lenguaje territorial, las intervenciones siguieron siendo locales, puntuales y desarticuladas. Faltó una visión de inversión pública estructural —en caminos vicinales, electrificación, logística, conectividad y servicios básicos— que integrara el medio rural a la economía nacional.

Esa omisión no solo mantuvo las desigualdades, sino que además terminó afectando también la propia agricultura moderna, que se expandió sobre una base territorial frágil y desigual. Las deficiencias en infraestructura, transporte y energía se convirtieron en cuellos de botella para el flujo de mercancías y para la difusión de innovaciones, revelando que la omisión social y territorial acabó teniendo costos económicos concretos. El resultado es una paradoja persistente: mientras el sector agrícola alcanzó niveles inéditos de productividad y competitividad, amplios territorios rurales siguen excluidos del desarrollo, con instituciones frágiles y servicios públicos insuficientes.

La "modernización conservadora" (Martins, 1981; Graziano da Silva, 1999) —que transformó la base productiva sin alterar las estructuras sociales— se prolongó en el tiempo y, en muchos aspectos, define aún hoy la fisonomía del campo latinoamericano. Sin una visión integral que reconociera el papel del territorio rural en la cohesión social, la seguridad alimentaria y la sostenibilidad ambiental, el desarrollo rural continúa siendo un apéndice de la política agrícola, más reactivo que transformador.

5. Las reformas agrarias: entre el conflicto y la promesa incumplida

Pocas políticas condensan con tanta fuerza las tensiones históricas de la *cuestión social rural* como la reforma agraria. En América Latina, y particularmente en Brasil, la redistribución de la tierra fue presentada durante décadas como el camino hacia la justicia social, la inclusión y la modernización del campo. Pero más allá de los discursos, lo que se consolidó fue un conjunto de procesos fragmentados, tardíos y contradictorios, que buscaron aplacar crisis políticas o presiones sociales sin alterar de fondo las estructuras de poder rural. En la mayoría de los casos, la redistribución de la tierra no vino acompañada de una política de desarrollo, y el acceso formal a la

propiedad no se tradujo en una mejora real de las condiciones de vida de los beneficiarios.

En América Latina coexistieron distintos modelos. El caso mexicano, tras la Revolución de 1910, fue una experiencia temprana de reforma social bajo un régimen revolucionario y corporativo; el chileno y el peruano, en las décadas de 1960 y 1970, intentaron combinar equidad con eficiencia, pero fueron interrumpidos por golpes militares; y en Centroamérica, las reformas impuestas o condicionadas por los conflictos armados produjeron resultados desiguales. Como subraya Kay (1998), la mayoría de las reformas agrarias latinoamericanas redistribuyó tierras sin transformar el poder: el latifundio cedió espacio al minifundio, pero la estructura social permaneció prácticamente intacta.

El contraste entre la retórica de justicia social y los resultados concretos revela un patrón regional. En toda América Latina, como muestran de Janvry (1981) y Albertus (2015), las reformas agrarias fueron más instrumentos de gobernabilidad que políticas de transformación estructural. En lugar de anticipar los conflictos, los Estados actuaron para sofocarlos; en vez de integrar la reforma agraria en una estrategia de desarrollo rural, la trataron como un programa de emergencia.

En Brasil, la historia fue aún más paradójica. El Estatuto da Terra, promulgado en noviembre de 1964, ya durante el gobierno militar de Castelo Branco, representó un intento de redefinir la cuestión agraria bajo control del nuevo régimen. Más que una respuesta a las demandas sociales de redistribución fue una iniciativa orientada a institucionalizar el orden en el campo y a subordinar cualquier cambio a la lógica de la planificación estatal y de la productividad. El texto legal reconocía la función social de la propiedad, pero la interpretaba en clave económica, vinculándola a la eficiencia y al aprovechamiento racional de la tierra. En la práctica, se transformó en el marco jurídico de una modernización conservadora, que impulsó la mecanización, la expansión de la frontera agrícola y la concentración productiva, sin alterar la estructura fundiaria. Las políticas de colonización en la Amazonia y el Centro-Oeste, presentadas como formas de “reforma agraria asistida”, sirvieron más para ocupar territorio y contener tensiones sociales que para democratizar el acceso a la tierra.

A partir de la transición democrática, la reforma agraria volvió a la agenda política, pero en un contexto profundamente conflictivo. Como analicé en *Reforma Agraria y Conflictos de Tierras en Brasil* (Buainain, 2005), el proceso adquirió la forma de una “reforma agraria por conflicto”: en lugar de ser una política planificada, se convirtió en una reacción del Estado frente a las ocupaciones de tierras, los enfrentamientos y las presiones sociales. Las cifras son elocuentes. Entre 1988 y 2002, más de 5.000 conflictos rurales fueron registrados por la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT), con centenares de muertos y miles de detenidos. En los años noventa, los asentamientos crecieron a un ritmo sin precedentes —alrededor de seiscientos mil familias fueron asentadas—, pero cada nuevo ciclo de ocupaciones impulsaba nuevas desapropiaciones, generando una política de reforma agraria reactiva, subordinada a la dinámica de la conflictividad. Como he argumentado en *Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil* (Buainain, 2008), la “reforma agraria por conflicto” representó, en última instancia, la

incapacidad del Estado para mediar las tensiones sociales del campo por vías institucionales.

Esa lógica tuvo consecuencias duraderas. Buena parte de las tierras expropiadas eran de baja calidad agroecológica, alejadas de centros urbanos, sin carreteras ni servicios básicos. En muchos casos, los asentamientos carecían de electricidad, escuelas, crédito o asistencia técnica. Como señalé entonces, se trató de una “reforma agraria sin desarrollo”: una redistribución formal de tierras que, en la práctica, reprodujo las condiciones de pobreza y aislamiento que pretendía superar. La mayoría de los recursos públicos se destinó a financiar el acceso a la tierra, y no a construir capacidades productivas, organizacionales e institucionales entre los asentados. El resultado fue un mosaico de proyectos heterogéneos, algunos exitosos, otros abandonados, donde la estabilidad dependía menos del potencial productivo que de la persistencia de subsidios y transferencias. Para autores como Buainain (2002, 2005) y Francisco Graziano Neto (2008), los resultados de la reforma agraria brasileña fueron modestos no solo por problemas de ejecución, sino porque el propio modelo se volvió inadecuado frente a las transformaciones económicas y sociales de los años noventa en adelante. Diseñado en un contexto de economía cerrada y abundancia relativa de mano de obra rural, el esquema de asentamientos perdió sentido en una economía más abierta, urbanizada y tecnificada. En general, los proyectos no lograron generar un impacto significativo ni en la producción de alimentos ni en la reducción sostenible de la pobreza rural. Las limitaciones de infraestructura, la baja articulación con políticas de crédito e innovación y la ausencia de mercados dinámicos explican, en buena medida, ese desempeño. Desde esta perspectiva, la reforma agraria mantuvo una lógica del pasado en un país que ya había cambiado, actuando más como política de alivio social que como estrategia de desarrollo.

No obstante, otros estudios ofrecen una lectura distinta y complementaria. Investigaciones de Sérgio Leite (2004, 2009) y Leite y Heredia (2015) sostienen que esa visión subestima los avances sociales y organizativos de los asentamientos. Según estos autores, muchos proyectos contribuyeron a reducir la inseguridad alimentaria, ampliar el acceso a la educación y la salud, y fortalecer redes locales de cooperación y economía solidaria. Aun con sus limitaciones estructurales, la reforma agraria generó espacios de inclusión y participación que modificaron la vida de miles de familias, mostrando que, incluso dentro de un modelo imperfecto, el acceso a la tierra puede ser un punto de partida para procesos de ciudadanía y reconstrucción social.

En suma, el balance de la reforma agraria en Brasil es ambivalente: ni un fracaso absoluto ni un éxito transformador, sino un proceso inconcluso, cuyos resultados reflejan las mismas contradicciones que marcaron su origen: la ausencia de una política de Estado coherente, capaz de integrar los objetivos de equidad, productividad y desarrollo territorial.

Al comienzo del siglo XXI, el debate sobre la tierra perdió centralidad, desplazado por la expansión del agronegocio y la reducción de la población rural. Sin embargo, su legado permanece. Los asentamientos creados en condiciones precarias siguen enfrentando

dificultades para acceder a mercados, infraestructura y servicios, y los conflictos fundiarios —aunque menos visibles— persisten como expresión de una estructura agraria dual y desigual. La *cuestión agraria* clásica, centrada en la redistribución de la tierra, dio paso a una *cuestión social rural* más compleja: la del derecho al desarrollo, a la infraestructura y a la ciudadanía. Y mientras la política pública no asuma ese desafío, las promesas incumplidas de la reforma agraria seguirán proyectando su sombra sobre el futuro del campo latinoamericano.

Consideraciones finales - Repensar la cuestión social rural en América Latina

La *cuestión social rural* en América Latina es, en gran medida, la historia de un malentendido persistente: el de confundir la modernización de la agricultura con el desarrollo. Durante más de medio siglo, los Estados promovieron políticas agrícolas, programas sociales y reformas de tierra con la esperanza de que la expansión productiva, por sí sola, resolviera la desigualdad. Pero lo que la experiencia latinoamericana muestra —y el caso brasileño ejemplifica con especial claridad— es que el crecimiento económico puede coexistir con la exclusión social, y que la pobreza rural no se extingue por inercia: requiere decisiones políticas deliberadas, sostenidas y coherentes.

El recorrido histórico revela un hilo común. Desde el modelo de industrialización por sustitución de importaciones hasta los programas contemporáneos de desarrollo rural, las políticas hacia el campo compartieron un mismo sesgo: el de tratar al medio rural como un instrumento —de provisión de alimentos, de divisas o de estabilidad social—, y no como un espacio de vida, de ciudadanía y de futuro. La agricultura fue modernizada, pero el mundo rural quedó al margen. La reforma agraria redistribuyó tierras, pero sin desarrollo; los programas territoriales ampliaron su vocabulario, pero sin cambiar las estructuras; y la urbanización concentró los beneficios del progreso en unos pocos espacios privilegiados.

Hoy, cuando la región ha cambiado radicalmente en términos demográficos, tecnológicos y económicos, la *cuestión social rural* se manifiesta de nuevas maneras. Menos visible, quizá, pero no menos profunda. La exclusión adopta la forma de déficits de infraestructura, educación, conectividad y representación política. Las viejas brechas territoriales se reconfiguran en torno a nuevos desafíos: la sostenibilidad ambiental, la competencia por recursos naturales, la seguridad alimentaria y la creciente vulnerabilidad climática. Lo rural, más que desaparecer, se ha transformado en un mosaico de realidades diversas —agrícolas y no agrícolas, locales y globales— que exigen políticas flexibles, integradas y participativas.

Repensar la *cuestión social rural* implica reconocer que la igualdad no se construye solo desde la economía, sino desde el territorio y la ciudadanía. Significa concebir el desarrollo rural no como una extensión del crecimiento urbano, sino como una dimensión propia del proyecto nacional. Requiere, también, revisar las instituciones, los

incentivos políticos y la cultura administrativa que siguen reproduciendo la invisibilidad del campo. En última instancia, se trata de asumir que la pobreza y la desigualdad rurales no son un residuo del pasado, sino el reflejo de decisiones contemporáneas: de prioridades políticas, de modelos de desarrollo y de formas de convivencia social.

La América Latina rural del siglo XXI ya no es la del latifundio y el campesinado clásico, pero sigue siendo un espejo donde la región contempla sus contradicciones más profundas. Reconocer esa continuidad no significa resignarse a ella, sino aceptar que el desarrollo sostenible, la cohesión social y la democracia solo serán plenas cuando el mundo rural deje de ser una frontera atrasada y se convierta en parte del horizonte de futuro. Reescribir el pacto social latinoamericano pasa, inevitablemente, por reintegrar el campo a la nación: no como vestigio, sino como protagonista.

A persistencia de la cuestión social rural también tiene una dimensión política que rara vez se reconoce. En las últimas décadas, la urbanización masiva modificó la geografía del poder: la mayoría de los votantes, de los medios de comunicación y de los intereses organizados se concentra en las ciudades, donde los problemas sociales son más visibles y políticamente urgentes. En ese contexto, incluso los gobiernos democráticos enfrentan pocos incentivos para invertir en el desarrollo rural, cuyas carencias se perciben como rezagos históricos o como cuestiones de menor rentabilidad electoral. La política pública responde, en gran medida, a la presión de los centros urbanos, mientras el campo permanece subordinado a una lógica compensatoria —transferencias focalizadas, programas de asistencia— que raramente se traduce en un proyecto de desarrollo. Esta asimetría política reproduce la marginalidad territorial y revela que la desigualdad rural no es solo un legado económico o institucional, sino también el reflejo de una democracia incompleta, incapaz de integrar plenamente su diversidad social y espacial.

BIBLIOGRAFÍA

Abramovay, Ricardo (2000). *O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n. 44, p. 1–23.

Albertus, Michael (2015). *Autocracy and Redistribution: The Politics of Land Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.

Banco Mundial. (1997). *Rural Development: From Vision to Action*. Washington, DC: World Bank.

Barros de Castro, Antônio (1980). *Sete ensaios sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro: Forense.

Berdegú, Julio. A., & Escobar, Germán (2002). *Rural diversity, agricultural innovation policies and poverty reduction*. Santiago de Chile: RIMISP.

Buainain, Antonio Márcio (2002). *Reflexões sobre o modelo vigente de reforma agrária*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.

Buainain, Antonio Márcio (2005). *Reforma Agraria y Conflictos de Tierras en Brasil*. Santiago de Chile: FAO/USDA.

Buainain, Antonio Márcio (2006). *Agricultura familiar e inovação tecnológica no Brasil*. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp.

Buainain, Antonio Márcio (2008). *Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp.

Buainain, A. M., & Garcia, J. R. (2002). *Política agrária e reforma agrária no Brasil contemporâneo*. Revista de Economia e Sociologia Rural, 40(3), 389–414.

- Cardoso, Fernando Henrique & Faletto, Enzo (1970). *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2023). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2023*. Santiago de Chile: CEPAL.
- D'Araújo, Maria Celina, & Gomes, Ângela de Castro (orgs.). (1993). *O populismo e sua história: debate e crítica*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- de Janvry, Alain (1981). *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Fausto, Boris (1995). *História do Brasil*. São Paulo: Edusp.
- Favareto, A. (2010). *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*. São Paulo: Annablume.
- Francisco Graziano Neto. (2008). *A reforma agrária e a questão agrícola*. São Paulo: Editora Contexto.
- Furtado, Celso (1959). *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- Graziano da Silva, José (1981). *A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. São Paulo: Hucitec.
- Graziano da Silva, J. (1999). *O novo rural brasileiro*. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp.
- Kay, Cristobal (1998). Latin America's Agrarian Reform: Lights and Shadows. *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives Review*, FAO, n. 2, p. 9–31.
- Kay, Cristobal (2009). Development strategies and rural development: exploring synergies, eradicating poverty. *Journal of Peasant Studies*, v. 36, n. 1, n. 103–137.
- Leite, Sérgio P. (2004). *Reforma agrária e desenvolvimento sustentável: o desafio da inclusão social*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Leite, Sérgio P. (2009). O papel dos assentamentos rurais no desenvolvimento local e regional. *Revista Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 17, n. 1, p. 47–75.
- Leite, Sérgio P., & Heredia, Beatriz (2015). *Reforma agrária e desenvolvimento rural: dilemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Martins, José de Souza (1981). *Os camponeses e a política no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). *Índice de Pobreza Multidimensional en América Latina: nuevos datos y avances conceptuales*. Nueva York: PNUD.
- Prebisch, Raúl (1950). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Schejtman, Alexander & Berdegué, Julio A. (2004). *Desarrollo territorial rural*. Santiago de Chile: RIMISP.
- Schneider, Sergio (2010). *A pluriatividade e o desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. New York: Knopf.
- Weffort, Francisco C. (1978). *Formação do pensamento político brasileiro: ideologia e política no século XX*. São Paulo: Ática.

Direito Humano à Alimentação Adequada e Participação Social: fundamentos para erradicação da fome e garantia da segurança alimentar e nutricional a partir do caso brasileiro

Silvia Aparecida Zimmermann⁶

A edição 2025 do relatório “O Estado da Segurança Alimentar e da Nutrição no Mundo (SOFI), publicado para FAO na metade de 2025 trouxe números mais alvissareiros sobre a condição da fome nas populações mundiais. Estima-se haver no mundo cerca de 638 a 720 milhões em condição de fome, um valor na ordem de 22 milhões a menos do que comparados aos dados publicados em 2022. A fome segue afetando a África (307 milhões) e Ásia (323 milhões), seguido pela América Latina e Caribe (34 milhões), sendo neste último território onde houve uma maior redução destes índices.

A fome é a expressão mais grave da insegurança alimentar, mas quando falamos de insegurança alimentar moderada e grave, os números estimam cerca de 2,3 bilhões de pessoas no mundo nestas condições. A insegurança alimentar moderada é quando as pessoas têm que adaptar suas dietas com produtos que consideram menos saudáveis, afetando seu consumo em termos de quantidade e qualidade dos alimentos. Estes valores, de modo geral, também têm reduzido, desde 2021, entretanto tem aumentado na África, evidenciando um cenário mais complexo naquele território.

Na América Latina e Caribe estes valores também têm melhorado, apresentando uma progressiva redução desde 2021, evidenciando uma evolução nas ações de erradicação da fome na região, sobretudo na América do Sul. Dados do documento da FAO evidenciam que mais da metade da população do Caribe estava em insegurança alimentar moderada ou grave em 2024, em comparação com aproximadamente um quarto da população da América Central e da América do Sul. A proporção da população total com insegurança alimentar no Caribe que enfrenta níveis severos de insegurança alimentar também é maior — quase a metade. Na América do Sul, a prevalência estimada de insegurança alimentar moderada e grave foi quase 10 pontos percentuais menor em

6. Professora da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), coordenadora da Rede de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan) e vice coordenadora da Rede de Estudos Rurais.

2024, comparada a 2021, representando redução de mais de 40 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar. De modo geral, em todas as partes do mundo, a insegurança alimentar é mais prevalente nas áreas rurais que nas áreas urbanas, e afeta mais mulheres que homens.

Entre os países latino-americanos, chama atenção a redução da fome no Brasil, que voltou a registrar uma taxa de subalimentação inferior a 2,5% — patamar de corte utilizado para definir se um país figura ou não no Mapa da Fome. O relatório aponta que cerca de 7 milhões de brasileiros ainda vivem em situação de fome, representando uma queda de 50% em relação ao triênio anterior (2021–2023), quando o total era de aproximadamente 14 milhões.

Vale lembrar que em 2022, em meio a ausência de pesquisas pelos órgãos oficiais do governo, o II Inquérito Vigisan, realizado pela Rede de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan) revelou que 125,2 milhões de pessoas estavam sujeitas a algum grau de Insegurança Alimentar no país, sem a certeza de ter o que comer no futuro próximo, entre os quais 33,1 milhões estava passando fome (Rede Penssan, 2022)⁷. O Brasil havia saído oficialmente do Mapa da Fome da FAO em 2014, mas logo depois experimentou o desmonte de políticas sociais, incluindo as políticas voltadas à soberania e segurança alimentar e nutricional, associadas à diferentes crises decorrentes da pandemia da covid-19 desde o início de 2020, que reduziram as oportunidades de emprego e o acesso à renda, fator determinante para o acesso à alimentação. Políticas sociais e de desenvolvimento relevantes que ficaram conhecidas mundialmente, como o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar tiveram investimentos reduzidos e foram enfraquecidas, contribuindo para o aumento dos índices de fome no país e como o Brasil foi reincorporado ao Mapa da Fome em 2019.

Nos anos 2000 o Brasil tornou-se referência no cenário latino-americano devido a aprovação da Lei nº 11.346/2006, Lei orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que dispõe sobre definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), que em seu Artigo 3º expressa: “A Segurança Alimentar e Nutricional consiste na efetivação do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso às demais necessidades essenciais, com base em práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.” A aprovação desta Lei e de uma Emenda Constitucional que reconhecia o Direito Humano à Alimentação Adequada colocaram o país na vanguarda das políticas destinadas a erradicação da fome, fruto da consolidação do arcabouço teórico e jurídico, mas também devido a mobilização da sociedade civil brasileira envolvida na elaboração e monitoramento de

7. As estimativas publicizadas pela FAO têm base em dois indicadores diferentes: a Prevalência da Subalimentação (PoU), que determina a presença de um país no Mapa da Fome e a FIES (Food Insecurity Experience Scale), que mede a experiência vivida de insegurança alimentar nos níveis grave e grave + moderada. No Brasil é utilizada a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), aplicada pelo IBGE desde 2003 e pela Rede Penssan no inquérito VIGISAN. A EBIA é baseada em entrevistas presenciais e distingue três níveis de insegurança (leve, moderada e grave) no domicílio (Rede Penssan, 2025).

inúmeras políticas públicas por meio das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

Contudo, o golpe parlamentar de 2016 e o impeachment da presidente reeleita Dilma Rousseff, que levou ao poder seu vice-presidente e um dos articuladores do golpe, Michel Temer, iniciou o processo de desmonte do SISAN, abrindo caminho para uma mudança radical no papel do Estado brasileiro, que se afastou da posição de promotor do desenvolvimento e de garantidor de direitos e de proteção social a seus cidadãos, presentes na Constituição de 1988, e adotou uma perspectiva essencialmente conservadora de Estado clientelista/ patrimonialista, estruturalmente presente na sociedade e na política brasileiras há séculos (Zimmermann e Delgado, 2022). Na sequência o governo de Bolsonaro extinguiu o Consea, e avançou no desmonte dos espaços de participação social nas políticas públicas brasileiras, consolidando um momento de inflexão em inúmeras políticas nacionais, bem como do SISAN, contribuindo para agravar a realidade de insegurança alimentar.

O SISAN é o sistema público que garante o DHAA e que permite a descentralização das ações de segurança alimentar e nutricional, nas diferentes espacialidades da gestão pública brasileira, bem como a articulação entre os níveis de governo para a implementação de políticas públicas na área. O Sisan é composto por distintos mecanismos voltados à coordenação das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, com destaque para a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), um mecanismo de coordenação entre órgão governo, formado por representantes de diferentes Ministérios; e o Consea, espaço consultivo, formado por representantes de dois terços da sociedade civil e um terço de representantes de governo, para assessorar de forma imediata o Presidente da República do Brasil em questões relacionadas à segurança alimentar e nutricional e ao DHAA. É formado por representantes de organizações de agricultores familiares, mulheres camponesas, universidades, pesquisadores, trabalhadores, população negra, povos e comunidades tradicionais (indígenas, extrativistas, quilombolas, ciganos), associações/fóruns/redes (agroecologia, nutrição, economia solidária, saúde coletiva, centrais de abastecimento, Direito à Alimentação, Celíacos), população em situação de rua, catadores de materiais recicláveis.

A extinção do Consea em 2019 e a não realização da Conferência Nacional de SAN naquele ano, paralisou a elaboração do terceiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan), que orienta diretrizes e prioridades para as políticas de SAN no país, evidenciando um cenário de instabilidade institucional que contribuiu para um rápido retrocesso nos indicadores do DHAA, incluindo a fome no Brasil.

A insegurança alimentar não é espontânea, mas determinada social e economicamente, numa interface com as condições materiais de vida. A fome deve ser analisada como fenômeno social, que expressa corrosão do tecido social, exclusão e desproteção governamental, de forma que para conter a fome e a insegurança alimentar é preciso ampliar o escopo de ação do Estado com políticas que reduzam a concentração de

renda e riqueza, promovam a inclusão social por meio de melhores condições de trabalho e elevação do poder de compra das famílias brasileiras (Zimmermann e De Paula, 2022).

Em 2023, num terceiro governo Lula, comprometido abertamente com a segurança alimentar e nutricional, o tema da erradicação da fome voltou a agenda federal, e com ele ações que foram fundamentais para mais uma vez o Brasil deixar o Mapa da Fome. Houve a reinstalação do Consea, a retomada da Caisan, o reestabelecimento do Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, a criação do Plano Brasil Sem Fome, com a aplicação de investimentos e criação de novos programas. Destaca-se a realização da 6ª Conferência Nacional de SAN em dezembro de 2023, intitulada "Erradicar a fome e garantir direitos com Comida de Verdade, Democracia e Equidade", que contou com a participação de mais de 2.000 participantes, incluindo 250 convidados e observadores nacionais e internacionais. Os debates preparatórios para a Conferência e o evento Nacional subsidiaram a elaboração do III Plano Nacional de SAN 2025-2027, aprovado no pleno ministerial da Caisan em fevereiro de 2025. Não menos importante no período foi a redução da taxa do desemprego, a retomada da política de valorização do salário-mínimo, a retomada do crescimento da renda e a redução das desigualdades (Carvalho, 2025).

Em um cenário com o Sisan funcionado e sendo fortalecido, o Consea retomou seu papel de governança participativa e intersetorial no monitoramento das políticas públicas e do III Plansan para garantia do DHAA, assim como se ocupa em apresentar à Presidência da República, Ministérios, Congresso e Judiciário "Recomendações" para o aprimoramento das políticas públicas.

Contudo, velhos e novos desafios se colocam para o Sisan, o Consea e a Caisan. Embora o relatório da FAO evidencie melhorias na condição de insegurança alimentar, o problema da fome permanece. Além disso, dados do III Plansan apontam o aumento da proporção de adultos com obesidade no Brasil, associado ao aumento do consumo de alimentos ultraprocessados – geralmente mais baratos – entre famílias de menor renda. Esta situação sinaliza um alerta importante, visto que a obesidade é fator de risco para diversas doenças crônicas não transmissíveis, na maioria dos casos, vinculadas a padrões alimentares inadequados. Este panorama exige novas estratégias para erradicação da fome, demanda uma abordagem mais efetiva e dedicada aos grupos mais vulnerabilizados, bem como ações que possam promover o consumo de dietas diversificadas para a população, com melhor qualidade dos alimentos e garantia do DHAA.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO (2025). The State of Food Security and Nutrition in the World 2025 – Addressing high food price inflation for food security and nutrition. Rome.

CARVALHO, Sandro Sacchet de (2025). Carta De Conjuntura Ipea Número 67 – Nota De Conjuntura 21 – 2º Trimestre De 2025.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME (MDS); CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CAISAN); SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA DE COMBATE À POBREZA E À FOME (SECF/MDS) (2025). III *Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2025-2027*.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR (PENSSAN). (2022). II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil' [livro eletrônico]: II *Vigisan: relatório final*. São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert, Rede Penssan. Disponível em: <https://tinyurl.com/5n68nbma>. Acesso em: agosto, 2022.

REDE PENBSSAN (2025). Rede Penssan celebra que Brasil está fora do Mapa da Fome após seis anos, mas aponta os desafios de erradicar a fome em grupos sociais mais vulnerabilizados, publicado em 28 de julho de 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/mvwhr738>

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida & DELGADO, Nelson (2022). El desmonte del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (sisan) y la garantía del Derecho Humano a la Alimentación en Brasil. *Polis Revista Latino Americana*, v. 22, n. 63.

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida & DE PAULA, Nilson O Brasil dos famintos em pleno século XXI: evidências de uma tragédia contínua. *Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense*, v. 11, n. 21, p. 32-49, 2022.

Maldesarrollo, extractivismo y acumulación por desposesión: apuntes críticos sobre la Nicaragua de Ortega

Paula Daniela Fernández⁸

Introducción

Desde el último cuarto del siglo XX, asistimos a una fase de la acumulación capitalista que demanda cada vez más materias primas de los países dependientes, lo cual aparece reflejado en la generalización del modelo extractivo exportador basado en la sobreexplotación de recursos naturales y en la expansión de las fronteras hacia territorios antes considerados como “improductivos” (Svampa, 2011:184; 2019; Alimonda, 2011). Esta dinámica, que forma parte de la llamada acumulación por desposesión (Harvey, 2004), envuelve prácticas depredatorias similares a las llevadas a cabo durante el proceso de acumulación originaria. En otras palabras, este fenómeno conlleva varios mecanismos como la (re)primarización de las economías, la mercantilización de los bienes comunes, el despojo territorial y de saberes, la destrucción de territorios y recursos naturales, la militarización de la vida cotidiana, ocupando no sólo el capital, sino también el Estado, un papel crítico en la definición de la intensidad y en las nuevas formas de acumulación. Paralelamente, los sujetos afectados por esta dinámica desarrollan mecanismos de resistencia los cuales suelen ser reprimidos por parte de los estados y/o por grupos paraestatales (Fernández y Romero Wimer, 2019:276; 2021).

Si bien estas tendencias no son completamente nuevas, se aceleraron en el siglo XXI, dentro de un escenario de transición hegemónica y disputa interimperialista con consecuencias para América Latina y el Caribe entre las cuales se observan el fortalecimiento de la dependencia, la explotación sobre pueblos y naturaleza, la criminalización del conflicto social, la crisis ecológica y de las democracias, entre otros (Svampa, 2019).

En este periodo también se aprecia la proyección y construcción de grandes obras de infraestructura, en muchos casos, orientada a facilitar la extracción y el transporte de los recursos naturales con las consecuencias antes mencionadas. Impulsado por gobiernos de diferentes signos políticos, este modelo y prácticas espoliadoras se hacen bajo discursos de progreso, crecimiento y desarrollo.

8. Profesora e investigadora de la Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA/Brasil).

Los procesos señalados también caracterizan a Nicaragua, país sobre el cual nos proponemos abordar algunas dinámicas y acontecimientos recientes, haciendo énfasis en el gobierno de Daniel Ortega (2007-actual). Como el espacio con el que contamos es reducido, nos centraremos en el periodo 2018-actual dado que ese año se produjo la rebelión y posterior crisis política y social. El escenario de conflictividad que se inició en 2018 cobró gran notoriedad, generó acalorados debates y dejó expuesto un conjunto de tensiones y contradicciones que se venían acumulando desde hacía varios años, algunas de las cuales se encuentran relacionadas con las dinámicas antes descritas y la fase de acumulación mencionada.

Una sucinta aproximación a la formación socioeconómica nicaragüense y a los procesos de acumulación actuales

A finales del siglo XIX, se constituyó en Nicaragua una economía agraria de exportación sobre la base de la producción del café (Wheelock Roman, 1975). El régimen de la tierra se fundamentó en la gran propiedad terrateniente y la explotación de la fuerza de trabajo mediante coacción extraeconómica o servil y casi gratuita (Wheelock Roman, 1975; Dore, 2008). En ese mismo periodo, se implantaron enclaves bananeros y mineros en la Costa Caribe, controlados por capitales ingleses primero, y estadounidense después (Solorzano y Sauer, 2023). Sin embargo, entre fines de la década de 1940 y principios de la década de 1950 se inició en Centroamérica un proceso de crecimiento económico y frenesí modernizador que dio origen a nuevas tensiones y a la aparición y movilización de nuevos sujetos sociales (Bataillon, 2008). Nicaragua, con una estructura económica de carácter eminentemente agraria, no fue la excepción, produciéndose una rápida diversificación productiva y exportadora (algodón, ganadería, caña, tabaco) (Vilas, 1994: 38-39). Este proceso de diversificación registró una marcada desaceleración de la producción para el consumo interno, y los nuevos rubros se desarrollaron de una manera extensiva desplazando a los cultivos de subsistencia a áreas marginales lo que implicó la importación de granos básicos (arroz, frijoles, maíz). Como consecuencia, se fue agravando la heterogeneidad estructural del agro y desplazó a los pequeños y medianos productores por su escasa dotación de recursos e ingresos en un proceso de empobrecimiento y desposesión (Vilas, 1994). Además, el carácter extensivo de los nuevos cultivos, la falta de promoción gubernamental y la competencia por la tierra corrieron la agricultura de consumo nacional hacia terrenos menos fértiles, y la dictadura de los Somoza (1936-1979) impulsó la colonización de nuevas regiones, principalmente, en la Costa Caribe.

Ya la Revolución Sandinista (1979-1990) se encontró con la problemática de la especialización agroexportadora, buscando alternativas como la implementación de la política de Economía Mixta y Unidad Nacional, cuyo eje central de dinamismo fue el Área de Propiedad del Pueblo (APP) (Schneider, 2004). Si bien la reforma agraria intentó jugar un papel determinante, priorizó más la conformación de cooperativas que la titulación individual de la tierra lo que generó varios problemas. Al respecto, Solorzano y Sauer (2023:7) dicen que

La reforma agraria promovió proyectos “modernizantes” con las empresas estatales y las cooperativas de producción, pero no respondió “[<] a las aspiraciones de la mayoría de los productores pobres de acceder a la propiedad individual” (Merlet et al., 2000: 34). Debido a que la creación de las empresas estatales no permitió una redistribución de la tierra, se limitó a “un cambio de dueño de la unidad productiva”; además, “[<] la mayoría de las propiedades objeto de expropiación no fueron registradas a nombre del Estado” (Merlet et al., 2000: 36), generándose con ello un problema legal al final de este período, lo cual permitió que los antiguos dueños reclamaran las propiedades.

Con la clausura del proceso revolucionario en 1990, los logros alcanzados durante esa década se revirtieron, extendiéndose a los siguientes gobiernos neoliberales. Así, el gobierno de Violeta Chamorro (1990-1996) inició un proceso encaminado a lograr la estabilidad política y económica, y a transformar la economía mixta en una economía de libre mercado. Esto implicó seguir las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), reducir el presupuesto asignado a educación y salud, despedir a empleados públicos, privatizar empresas estatales, el retroceso de la reforma agraria y la concesión de “las minas al capital privado extranjero” (Sánchez, 2017:15).

Además, poco antes de que el Frente Sandinista entregara el poder, habían sido aprobadas las Leyes de la “Piñata” (Close; Martí I Puig, 2009; Pérez Baltodano, 2009), lo que permitió la apropiación y distribución ilegítima de bienes estatales por parte de algunos dirigentes importantes de la esta organización (Kruijt, 2009; Close; Martí I Puig, 2009; Pérez Baltodano, 2009), dando origen a la burguesía “sandinista”. De esta manera, los gobiernos que se iniciaron a partir 1990 (Violeta Chamorro, Arnoldo Alemán y Enrique Bolaños) impusieron políticas neoliberales que reprodujeron y reforzaron un modelo primario exportador.

La llegada de Daniel Ortega a la presidencia en 2007 no cambió esta tendencia, aunque su administración disfrutó de una relativa estabilidad económica, en parte, heredada de sus antecesores. La estabilidad se basó en el restablecimiento del equilibrio macroeconómico; el crecimiento continuo del país, que promedió un 4 % entre 2007 y 2017; el aumento de las exportaciones debido a la demanda de materias primas; la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio CAFTA + RD; el flujo de ayuda y préstamos internacionales; el desarrollo de proyectos de infraestructura; las remesas y la membresía en el ALBA, entre otros factores (Duterme, 2018; Cuadra Lira, 2022). Este escenario permitió que los datos macroeconómicos se mantuvieran equilibrados, el cumplimiento de las directivas del FMI, la confianza de las élites y la recepción de inversiones. Así, el gobierno de Ortega continuó con políticas neoliberales, favoreció a las clases dominantes locales, mantuvo una economía primaria y extractiva⁹, una fuerza laboral sobreexplotada (el salario mínimo es uno de los más bajos de la región) y un régimen tributario regresivo. Vale agregar que el modelo extractivista se profundizó con la llegada de Ortega en 2007, “aumentando la colonización y los conflictos socio-

9. Según Villafuerte Solís y García Aguilar (2021:171-172) “La economía nicaragüense se distingue por ser exportadora de mano de obra directa, a través de la migración, o indirecta, mediante el empleo en la industria maquiladora. A esto se suma la actividad extractiva de palma aceitera, la producción de energía eólica y la producción de oro (...) la exportación del preciado metal se convirtió en uno de los rubros más importantes después del café y la carne vacuna”.

ambientales en las áreas rurales, y en las tierras indígenas y de afrodescendientes en el Caribe” (Solórzano y Sauer, 2023:17).

Además del agronegocio, otro sector destacado es la minería la cual experimentó un significativo crecimiento durante la gestión Ortega. En torno a este asunto, el investigador Mario Sánchez (2017:16) dice que

En nueve años —de 2008 a 2016—, la producción de oro se ha incrementado en un 288.46% (Banco Central de Nicaragua, 2017). Estudios de Villafuerte (2015) y de Spalding (2016) advierten sobre el desempeño del actual gobierno de Nicaragua, considerado una de las administraciones más “promineras” en la región centroamericana.

Una diferencia entre la administración Ortega y los gobiernos anteriores radicaría en algunas políticas sociales para combatir la pobreza y en la disminución de estos índices, los cuales se explicarían no sólo por esos programas y el crecimiento económico, sino también por el envío de remesas (Dutorme, 2018; Solórzano y Sauer, 2023). No obstante, la crisis que se abrió en 2018 revirtió esa tendencia.

De la crisis sociopolítica de 2018 al presente: profundización del modelo extractivista

El 18 de abril de 2018 el gobierno de Nicaragua anunció una reforma a la seguridad social, que, según declaraciones oficiales, tenía como objetivo sanear las finanzas del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, aumentar las contribuciones patronales y laborales y establecer un recorte del 5% por ciento a las jubilaciones. A raíz de este comunicado, se inició una ola de manifestaciones en varios puntos del país que fueron reprimidas por la administración Ortega-Murillo. Pocos días después, y frente al estallido social, se derogaron las reformas a la seguridad social (Fernández y Romero Wimer, 2019:274; 2021). No obstante, tal medida no frenó el descontento popular y la conflictividad social se extendió como consecuencia de la violencia perpetrada por el Estado, causando gran cantidad de víctimas (entre muertos, heridos y detenidos) (CENIDH, 2018).

Este escenario, que parecía haberse iniciado en abril de ese año, en realidad era expresión de un acúmulo de conflictos que estaban relacionados, entre varias cosas, con: el retroceso del sistema republicano y de los principios democráticos (Cuadra Lira; 2022; Serra, Suarez y Martí i Puig, 2025); la violación de derechos humanos (CENIDH, 2018); la Ley N° 840 sancionada en 2013 —que establece el marco legal para la construcción del canal interoceánico y las obras relacionadas (Fernández y Romero Wimer, 2018)—; los acontecimientos vinculados al incendio de la Reserva Biológica de Indio Maíz¹⁰ en 2018 (Fernández y Romero Wimer, 2019:290).

Sobre el retroceso de la democracia y la violación de derechos humanos, de forma resumida podemos decir que, si bien para el 2007 el Frente Sandinista ya no era el

10. La Reserva Indio Maíz era una de las áreas mejor preservadas y constituye la zona núcleo de la Reserva de Biosfera Río San Juan. En 2003 fue reconocida por la UNESCO (MANERA, 2005).

mismo¹¹, la reelección de 2011 se produjo en un contexto cargado de tensiones, acusaciones de romper la institucionalidad, adoptar conductas autoritarias y violar la Constitución y las leyes. Además, en 2014, se realizó una nueva reforma constitucional que permitió la reelección indefinida. Como consecuencia, en las elecciones de 2016, la fórmula Daniel Ortega – Rosario Murillo ganó en unos comicios llenos de irregularidades y con un alto nivel de abstención (CENIDH, 2016; Álvarez, 2016). Esta fórmula se repitió y actualmente la pareja Ortega-Murillo sigue en el Ejecutivo. De esa manera, esta familia ha ido concentrando cada vez más poder político y económico, convirtiéndose en un gobierno con tendencias y prácticas cada vez más autoritarias (Fernández y Romero Wimer, 2019; 2021). Además de lo mencionado, el gobierno ganó más poder, controlando los órganos y dependencias del Estado, y creando grupos parapoliciales y otras formas de control social y represión de la protesta (Cuadra Lira, 2018; Equipo IEEPP, 2018).

En cuanto al proyecto canalero, desde 2013 comenzaron a producirse numerosas marchas y protestas en contra del canal, así como también se conformó el Consejo Nacional en Defensa de la Tierra, el Lago y la Soberanía Nacional –que luchaba para derogar la Ley N° 840– obteniendo una respuesta represiva por parte del Estado (Fernández, 2020; Fernández y Romero Wimer, 2019; 2021; Serra Vázquez, 2016; Rueda Estrada, 2018). Al respecto, varios autores señalan que activistas y poblaciones que se oponían al canal interoceánico y a la minería habían sido víctimas de represión y violencia (Serra Vázquez, 2016; Agencia AFP, 2017; Aguilar-Stoen, 2018).

Si bien las obras del canal están detenidas desde hace varios años, esta legislación –además de vulnerar la soberanía nacional– contempla una serie de obras de infraestructura de gran magnitud que atentan contra los ecosistemas y las poblaciones que viven a lo largo de la ruta interoceánica. Las características y concesiones de la ley canalera también facilitan el acaparamiento de tierras (Solorzano y Sauer, 2023; Fernández y Romero Wimer, 2018; 2019).

Ya en relación con el incendio de la reserva Indio Maíz en abril de 2018, algunas fuentes indicaban que, tras iniciarse el siniestro en la comunidad Siempre Viva, ubicada en San Juan de Nicaragua, el Gobierno Territorial Rama y Kriol (GTRK) había solicitado ayuda al Ejecutivo para extinguir el fuego. No obstante, la respuesta del gobierno no fue inmediata y actuó tres días después, cuando el fuego ya se había extendido a la Reserva Indio Maíz (Fernández y Romero Wimer, 2019:290-291). Tanto la negligencia como la negativa de la administración Ortega-Murillo para aceptar apoyo internacional para combatir el incendio, generó irritación de un sector de la población, en especial estudiantes y ambientalistas que convocaron a manifestarse, siendo reprimidos por el gobierno (CENIDH, 2018: 9-10; Salazar, 2018).

Además, otras fuentes señalaban que “el incendio fue provocado por personas que invadieron la reserva y realizan quemas sin ningún tipo de control” (Garay, 2018. El

11. Desde 1990 el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) pasó a ser dirigido por Daniel Ortega. Además, el partido experimentó purgas internas y la salida de numerosos militantes, así como cambios de orden discursivo y el establecimiento de pactos y acuerdos. Torres Rivas (2007) se refiere a esta mutación como proceso de derechización del FSLN.

destacado es del original). Las características del incendio no constituyen un caso aislado, sino que, por el contrario, se relacionan con la expansión de la frontera agrícola ganadera hacia la Costa Caribe de Nicaragua, envolviendo la invasión de tierras indígenas por parte de productores sin ningún tipo de control estatal. Ello también ha conllevado el asesinato de miembros de las comunidades originarias (Robles, 2016; Solorzano y Sauer, 2023; Artículo 66, 2025), estimándose 70 homicidios entre 2013 y 2023 (Confidencial, 2023).

Por otra parte, y con el fin de otorgar legalidad a la política de apropiación y concentración de tierras, el gobierno de Ortega también utilizó instrumentos jurídicos. Además de la ley del canal, otras leyes fueron promovidas o sancionadas como la Ley 344 de inversiones extranjeras¹², la Ley 953, de creación de la Empresa Nicaragüense de Minas (ENIMINAS), orientada al desarrollo de la exploración y explotación de los recursos mineros¹³, y la Ley 462¹⁴, de Conservación, fomento y desarrollo sostenible del sector forestal (Solórzano y Sauer, 2023: 24-27).

Siguiendo estas lógicas extractivas, también encontramos las concesiones para las explotaciones mineras que, como ya mencionamos, han sido impulsadas fuertemente por el gobierno Ortega, dando origen a una serie de conflictos como, por ejemplo, los analizados por el investigador Mario Sánchez (2017) sobre las luchas y la movilización social en contra de la minería en el municipio de Rancho Grande.

En la actualidad la minería, y en especial la minería de oro (UNcomtrade, 2025), constituye una de las principales actividades extractivas, siendo Nicaragua uno de los países centroamericanos que más se destacan por la exportación de este mineral. Al respecto, un cambio que se observa es que hasta hace pocos años varias concesiones mineras habían sido otorgadas a empresas canadienses como B2Gold, mientras que más recientemente las concesiones están siendo otorgadas a empresas chinas (Land Matrix, 2025; Noticias de Bluefields, 2025).

Consideraciones finales

El presente trabajo buscó situar a Nicaragua dentro de la dinámica de acumulación capitalista de las últimas dos décadas, observando la profundización del modelo extractivista en el país durante el gobierno de Ortega, y sus derivaciones: acaparamiento y concentración de la tierra, destrucción de la naturaleza, explotación sobre pueblos, criminalización del conflicto social, crisis de la democracia, violencia estatal y paraestatal ejercida contra las comunidades afectadas, entre otros. Si bien estas tendencias espoliadoras no son nuevas, se profundizan en el siglo XXI en un escenario de transición hegemónica, e involucran a capitales locales y extranjeros, y al Estado. De este modo, observamos que además del agronegocio y el acaparamiento de tierras, la

¹². Esta Ley fue aprobada en el año 2000 pero fue promovida por medio de políticas para atraer la inversión extranjera (Ver Solórzano y Sauer, 2023).

¹³. Solorzano y Sauer (2023:26) dicen que “La ley creadora de ENIMINAS da continuidad a la ley especial sobre Exploración y explotación de minas aprobada en 2001 (ley 387), para la promoción de la inversión privada y el fomento a la exploración y explotación de los recursos mineros, pero ahora con la participación del Estado”.

¹⁴. La misma fue aprobada en 2003.

gestión actual ha adquirido rasgos cada vez más autoritarios, y se encuentra dando un fuerte impulso a las actividades mineras y al desarrollo de infraestructura con consecuencias negativas para los pueblos y naturaleza, siendo las manifestaciones de resistencia y lucha reprimidas por fuerzas estatales y paraestatales.

BIBLIOGRAFÍA

- Alimonda, Héctor (2011). La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la ecología política latinoamericana. En: Alimonda, A. (Coord.) *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO/CICCUS
- Agencia AFP. (2017). Al menos 200 ecologistas asesinados en 2016, la mayoría en Latinoamérica. *El Comercio*, 13 de julio.
- Álvarez, Leonor (2016). El golpe de la abstención. *La Prensa*. <https://www.laprensani.com/2016/12/27/politica/2156147-golpe-la-abstencion-nicaragua>
- Aguilar-Stoen, Mariel (2018). Nicaragua: autoritarismo, una dinastía familiar y el avance del neoextractivismo. *Plaza Pública*. Disponible en: <https://tinyurl.com/dtsezhk7>
- Artículo 66 (2025). Colonos asesinan a otro indígena miskitu en territorio Twi Waupasa en el Caribe Norte de Nicaragua. *Artículo 66*, 11 de septiembre. Disponible en: <https://www.articulo66.com/2025/09/11/indigena-asesinado-territorio-caribe-nicaragua-invasion-colonos/>
- Bataillon, Gilles (2008). *Génesis de las guerras intestinas en América Central (1960-1983)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CENIDH (2016). Informe Final “elecciones nacionales” del año 2016 en Nicaragua. *Centro Nicaragüense de Derechos Humanos*, Managua, 11 nov. Disponible en: <https://www.cenidh.org/noticias/959/>
- CENIDH (2018). Seis meses de la resistencia cívica frente a la represión gubernamental. Managua: Centro Nicaragüense de Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.cenidh.org/>.
- Close, David & Martí i Puig, Salvador (2009). Introducción: los sandinistas y Nicaragua desde 1979. En: Martí i Puig, S. & Close, D. (Eds.). *Nicaragua y el FSLN [1979-2009]. ¿Qué queda de la revolución?* Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Confidencial (2018). Jóvenes marcharon por indio maíz a pesar de la represión policial. *Confidencial*, 13 de abril.
- Confidencial (2023). Genocidio en impunidad: 70 indígenas de Nicaragua asesinados en la última década. *Confidencial*. Disponible en: <https://tinyurl.com/mu2mrcsp>
- Cuadra Lira, Elvira (2018). Dispositivos del silencio: control social y represión en Nicaragua. En: Aguilar Antunes, Aleksander; Esteban De Gori y Carmen Elena Villacorta (Compiladores). *Nicaragua en crisis: entre la revolución y la sublevación*. Buenos Aires: Sans Soleil.
- Cuadra Lira, Elvira (2022). Nicaragua: de proyecto autoritario a dinastía autoritaria. *Nueva Sociedad*, n. 300.
- Dore, Elizabeth (2008). *Mitos de modernidad. Tierra, peonaje y patriarcado en Granada, Nicaragua*. Managua: IHNCA/UCA.
- Duterme, Bernard (2018). Nicaragua: el poder Ortega-Murillo. *Centro Tricontinental/CETRI*, Bélgica. Disponible en: <https://tinyurl.com/yr54m4pk>
- Equipo IEEPP (2018). La criminalización de la protesta social en el gobierno de Ortega-Murillo. En: De Gori, E. et al. (Orgs.). *Nicaragua en crisis: entre la revolución y la sublevación*. Buenos Aires: Sans Soleil.
- Fernández, Paula & Romero Wimer, Fernando (2018). El proyecto del canal interoceánico en Nicaragua y la incidencia de capitales chinos en América Ventral. *Conjuntura Austral*, v. 9, n. 46, pp. 83-99.
- Fernández, Paula & Romero Wimer, Fernard (2019). Crisis política en Nicaragua: un análisis para su comprensión. *Revista Tensões Mundiais*, v. 15, n. 28, pp. 273-272.
- Fernández, Paula & Romero Wimer, Fernando (2021). Conflictos sociales recientes en Nicaragua. En: Schneider, A. & Zuluaga Nieto, J. (Org.). *Movimientos sociales, movimientos armados y procesos de paz en Centroamérica y el Caribe: debates, estudios de casos y perspectivas*. Bogotá: Universidad de Externado.
- Fernández, Paula (2020). Modelo Extractivista y conflicto social en Nicaragua. El caso del proyecto del canal interoceánico en Nicaragua (2013-2017). Arenas, Clara (ed.) *Políticas encadenantes: sobre cuerpos y violencias en Centroamérica*. Buenos Aires: CLACSO.
- Garay, Josué (2018). Lo que se sabe del incendio que devora la Reserva biológica Indio Maíz. *La Prensa*, 10 abril. Disponible en: <https://tinyurl.com/3w5m8yf2>.
- Harvey, David (2004). El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión. En: Panitch, L. y Leys, C. (Comp.). *El nuevo desafío imperial*. Buenos Aires: CLACSO-Socialist Register.

- Kinloch Tijerino, Frances (2008). *Historia de Nicaragua*. Managua: IHNCA/UCA.
- Kruijt, Dirk. (2009). *Guerrilla: Guerra y paz em Centroamérica*. Guatemala: F&G Editores.
- Land Matrix, 2025.
- MANERA (2005). *Plan de Manejo Reserva Biológica Indio Maíz Periodo 2005 - 2010*. Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales. Fundación Amigos del Río San Juan. Disponible en: <http://www.bio-nica.info/biblioteca/fundar2004.pdf>
- Martí i Puig, Salvador (2009). El Frente Sandinista de Liberación Nacional. Análisis de una mutación. En: Martí i Puig, Salvador & Close, David (Comp.) *Nicaragua y el FSLN [1979-2009]. ¿Qué queda de la revolución?* Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Noticias de Bluefields (2025). *Bluefields: ¿Entregarán nuestras tierras a empresa china?* 24 de septiembre. Disponible en: <https://www.facebook.com/NotiBluefields>
- Pérez Baltodano, Andrés (2009). A. La cultura política nicaragüense y el FSLN: de la utopía al pragmatismo. En: Martí i Puig, S. & Close, D. (Comp.). *Nicaragua y el FSLN [1979-2009]. ¿Qué queda de la revolución?* Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Robles, Frances (2016). Una disputa por tierras indígenas provoca una ola de homicidios en Nicaragua. *The New York Times*, 17 de octubre. Disponible en: <https://tinyurl.com/fjhpm5dv>
- Rueda-Estrada, Verónica (2018). "Que se rinda tu madre!": los nuevos/viejos símbolos y tácticas de movilización social en Nicaragua. en: De Gori, E. et al. (comp.). *Nicaragua en crisis*. Buenos Aires: Sans Soleil.
- Sánchez, Mario (2017). *Extractivismo y lucha campesina en Rancho Grande. La expresión de un ecologismo político en Nicaragua*. Managua: CASC.
- Schneider, Alejandro (2004). Los límites dentro de lo posible, algunas consideraciones sobre la Reforma Agraria Sandinista. En: Pozzi, Pablo & Schneider, Alejandro (Comp.). *Entre el orden y la revolución. América latina en el Siglo XX*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Serra Vázquez, Luis. (2016). El movimiento social nicaragüense por la defensa de la tierra, el agua y la soberanía. *Encuentro*, n. 104. Disponible en: <http://www.revistasnicaragua.net.ni/index.php/encuentro/article/view/2834>
- Serra, Macià, Rodríguez Suárez, Daniel y Martí i Puig, Salvador (2025). Autocratización a fuego lento: el caso de Nicaragua (2000-2024). *Colombia Internacional*, n. 121, pp. 3-29.
- Solorzano, Melissa y Sauer, Sérgio (2023). Procesos contemporáneos de acaparamiento de tierras en Nicaragua. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, v. 8, n. 16, pp. 1-44.
- Svampa, Maristella (2011). Modelos de desarrollo, cuestión ambiental y giro eco-territorial. En: Alimonda, Héctor (Coord.). *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: CICCUS/CLACSO.
- Svampa, Maristella (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Alemania: Editorial Universitaria/UNSAM/UNER.
- Torres Rivas, Edelberto (2007). Nicaragua: el retorno del sandinismo transfigurado. *Nueva Sociedad*, n. 207.
- UNcomtrade, 2025. Disponible en: <https://comtrade.un.org/>
- Vilas, Carlos (1994). *Mercado, Estados y revoluciones. Centroamérica 1950-1990*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Villafuerte Solís, Daniel y García Aguilar, María del Carmen (2021). Los entretelones de la crisis política actual de Nicaragua: contradicciones internas y geopolítica. *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad*, V. XXVIII, n. 80.
- Wheelock Roman, Jaime (1975). *Imperialismo y Dictadura. Crisis de una formación social*. México: Siglo XIX Editores.

Desarrollo sostenible, calidad de vida, seguridad alimentaria: las promesas sin cumplir del agronegocio en la Altillanura colombiana

Juanita Cuéllar Benavides¹⁵ y Afonso Henrique de Menezes Fernandes¹⁶

Introducción

En 2019, un video circuló por los principales noticieros de Colombia. En la ciudad de Puerto Carreño, capital del departamento del Vichada, se veían niños, mujeres y hombres atrás del camión de basuras, recogiendo algo que pudiera significar algún medio para sobrevivir. La información señalaba que eran indígenas amorúa los que se encontraban corriendo atrás del camión (Noticias RCN, 2019).

La escena puede ser característica de otros lugares colombianos, sin embargo, lo que llama la atención es que ocurre justamente en el lugar que se ha perfilado desde hace un poco más de 20 años como la "despensa del mundo", con potencial para "alimentar al mundo" a través del cultivo de *commodities* como la palma de aceite o la soya. El departamento del Vichada hace parte de la subregión de la Altillanura, considerada la "última frontera" agropecuaria del país. La Altillanura también suele conocerse como el "Cerrado colombiano", en donde Brasil aparece como un referente técnico, productivo, político y simbólico para la expansión y transformación de esta región colombiana (Cuéllar Benavides y Fernandes, 2024), siguiendo el modelo del cerrado brasileiro en donde, a partir de un proceso de tecnificación e integración vertical y horizontal de la producción agropecuaria durante la dictadura militar, y de un proceso de concentración del control sobre la producción y la propiedad de la tierra, la región se convirtió en uno de los pilares más importantes de la economía política nacional (Heredia, et al, 2010; Delgado, 2012).

La expansión del llamado agronegocio en Colombia, y específicamente en la región de la Altillanura, se da de forma acelerada a partir de la primera década del siglo XXI. Este proceso se relaciona con lo que la literatura ha llamado de fiebre mundial por la tierra, que toma como marco de referencia la post-crisis de 2008, en donde se percibe un

¹⁵. Profesora del curso de Ciencia Política y Sociología (CPS) y de la Maestría en Relaciones Internacionales (PPGRI) de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA)..

¹⁶. Investigador posdoctoral del Centro de Estudios de la Argentina Rural, Universidad Nacional de Quilmes (CEAR-UNQ).

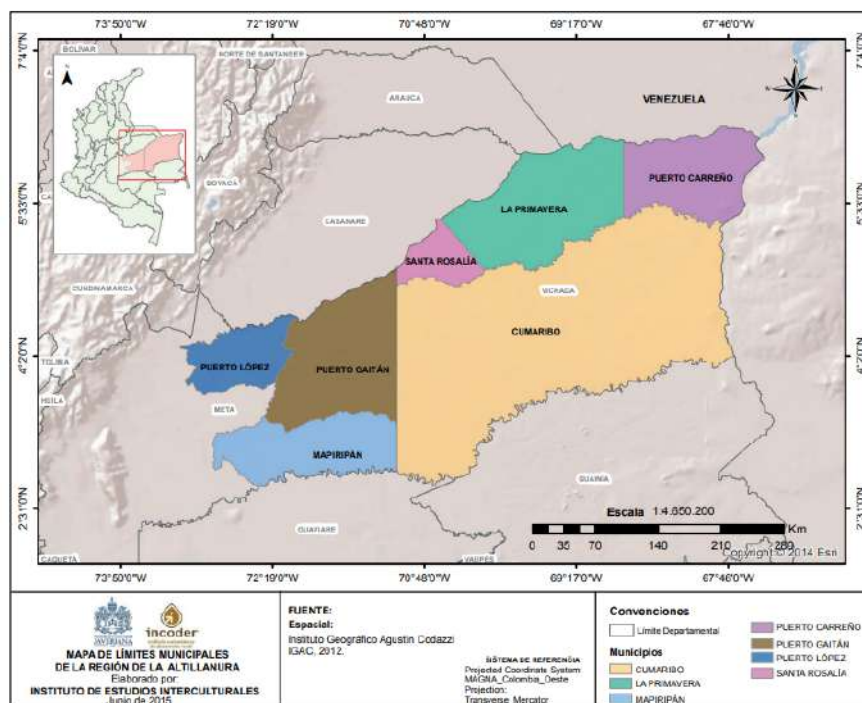
aumento en el precio de la tierra y de bienes comunes, generando especulación, desplazamientos e impactos sobre la vida de las poblaciones principalmente en el espacio agrario y rural del Sur Global. Los países latinoamericanos vieron en el aumento del precio de los *commodities* a nivel global una oportunidad para aumentar el ingreso nacional (Svampa, 2013), y se volcaron hacia la intensificación de la producción de materias primas como el maíz, la soya, el trigo, hidrocarburos y minerales, presionando en muchos casos para la ampliación de la frontera agropecuaria. Algunos gobiernos promovieron, como compensación, programas limitados de redistribución de recursos como forma de gestionar y contener los conflictos sociales generados por el brutal aumento de la desigualdad social.

Más allá de estudiar la expansión de la producción agroindustrial en la región de la Altillanura, cabe preguntarse qué tanto los discursos que justifican el agronegocio, basados en desarrollar la región y aumentar la producción de alimentos, con eficacia y eficiencia, tienen un impacto en las poblaciones. Es decir, qué tanto el agronegocio ha logrado (o no) generar mejores condiciones de vida para la población que habita estos territorios. Este artículo, por lo tanto, busca presentar esta discusión de forma sucinta, observando la ampliación del modelo del agronegocio en la Altillanura, los discursos accionados por los sectores que defienden este modelo en la región y la forma como, en la práctica, se han visto afectadas las comunidades que habitan estos territorios.

El avance del agronegocio en la Altillanura

La Altillanura es una subregión de Colombia que abarca cerca de 13,5 millones de hectáreas, e incluye una parte del departamento del Meta (municipios de Puerto Gaitán, Mapiripán y Puerto López) y el departamento del Vichada en su totalidad, con sus cuatro municipios (La Primavera, Cumaribo, Puerto Carreño y Santa Rosalía). La región se ubica sobre la cuenca del río Orinoco y hace parte de la región de la Orinoquia. Limita con Venezuela y Brasil y concentra dos tercios de los recursos hídricos del país (La Rota-Aguilera y Salcedo, 2016).

Mapa 3. Límites municipales de la Altillanura



Fuente: La Rota-Aguilera y Salcedo, 2016

Desde la década del 80 la región aparece como una promesa de desarrollo. El ex presidente Belisario Betancur (1982-1986) tenía la pretensión de construir en esta región, específicamente en el departamento del Vichada, una ciudad futurista, siguiendo el modelo de Brasilia como ciudad planeada, moderna y centro de operaciones administrativas, alrededor de la cual se desarrollaría la agricultura, el comercio y la industria (Rutas del Conflicto, 2017; Arango 2024; Cuéllar Benavides y Fernandes, 2024). Aunque esta idea no se llevó a cabo, otros proyectos nacionales han tenido como epicentro esta región. Dichas iniciativas y proyectos se basan en una idea de territorio como lugar de frontera, extenso, principalmente vacío y marginal, y con una baja calidad de vida de sus pobladores, lo que termina siendo usado como argumento para su intervención (Serje y Ardila, 2017; Cuéllar Benavides y Fernandes, 2024).

El Estado colombiano ha jugado un papel central en la expansión de la frontera agropecuaria en la Altillanura. Aunque en 2001 el ex presidente Andrés Pastrana (1998-2002) manifestó la necesidad de desarrollar esta región, aprovechando la tierra supuestamente ociosa que existiría en este territorio y que podría ser utilizada para sembrar maíz y soya, para de esta forma sustituir las importaciones de estos productos (Moncayo, 2015), fue durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010) que se dio un impulso importante a las inversiones en esta región para la producción de *commodities*, impulso que continuó en los siguientes gobiernos. Uribe se refirió al departamento del Vichada, específicamente, de la siguiente forma: “Estamos en la

exploración de un proyecto especial para el Vichada, para su conquista definitiva” (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2004). Para Salinas (2012) los anuncios hechos por el gobierno Uribe sobre la reconquista de esta región tuvieron impactos profundos en las dinámicas de la tierra, llevando a que al menos 250 mil hectáreas cambiaran de manos. Además, se estima que se vendieron 2.953 terrenos y hubo un incremento en la titulación de los llamados baldíos (tierras públicas).

El ex presidente Juan Manuel Santos dio continuidad a la promoción de inversiones en esta región, y se esforzó específicamente en sacar adelante una ley que permitiera el uso de tierras baldías, que son preferencialmente usadas para fines de reforma agraria, por parte de sectores agroempresariales (Cuéllar Benavides, 2023), luego de un escándalo que evidenció la apropiación ilegal de baldíos en la Altillanura por una serie de empresas y empresarios nacionales y extranjeros. Santos consideraba que debían hacerse modificaciones en la legislación para que el país pudiera convertirse en la “despensa productiva para el mundo” considerando la disponibilidad de tierras para la agricultura (Departamento Nacional de Planeación, 2011). Aunque las narrativas en torno a la Altillanura como una posibilidad real de expansión del agronegocio y de otras actividades extractivas han comenzado a disminuir, debido a dificultades para concretar algunas de las inversiones, y a las precarias condiciones para el transporte de los productos, tanto en el departamento del Meta como de Vichada se constata en años recientes, un incremento de cultivos propios del agronegocio, principalmente caña de azúcar, soya, maíz tecnificado y, principalmente, la palma de aceite (ver tabla 1).

Tabla 1- Departamentos de Meta y Vichada: promedio de hectáreas cosechadas de caña de azúcar, palma de aceite, soya, maíz tecnificado y arroz mecanizado (1988-2022)

Cultivo	Departamento	1988-1992	1993-1997	1998-2002	2003-2007	2008-2012	2013-2017	2018-2022
Caña de azúcar	Meta	0	0	0	0	0	11.731	20.440
	Vichada	0	0	0	0	0	0	0
Palma aceite	Meta	25.492	40.835	45.499	49.029	102.724	150.683	181.985
	Vichada	0	0	0	88	20	1.000	8.006
Soya	Meta	20.418	12.714	10.134	24.372	25.526	27.492	60.958
	Vichada	0	0	0	0	0	10.092	0
Maíz tecnificado	Meta	9.265	9.331	8.321	16.160	14.849	45.654	75.591
	Vichada	0	0	0	0	141	9.540	935
Arroz mecanizado	Meta	106.899	87.791	99.087	83.812	92.098	66.939	77.629
	Vichada	0	0	0	0	210	986	0

Fuente: Cuéllar Benavides y Fernandes, 2024.

Además, es evidente la presencia de empresas nacionales y extranjeras en el territorio, al igual que de otros actores, como la colonia de menonitas en Puerto Gaitán, departamento del Meta, que se ha apropiado ilegalmente de tierras para el cultivo de arroz y soya, afectando a las comunidades indígenas, principalmente, y causando desplazamiento, deforestación y contaminación de cuerpos de agua (Puentes, 2023). Por

otro lado, en el municipio de Cumaribo, departamento del Vichada, llama la atención la reciente inversión realizada por el grupo Scheffer, un importante grupo agroindustrial brasileiro, que se destaca por la producción de cultivos de soya y maíz (Cuéllar Benavides y Fernandes, 2024), lo que evidencia la importancia que tiene esta región para inversiones actuales o futuras, o para fines de especulación.

Los discursos del agronegocio: Alimentando al mundo

De un modo general, podemos decir que los actores vinculados al modelo del agronegocio, en distintos lugares del mundo, hacen uso de narrativas muy similares para justificar la ampliación de la frontera agropecuaria y el impacto socioambiental que causan los monocultivos y su uso intensivo de tecnología. Estas narrativas se dedican a afirmar que dicho modelo de producción es la única salida para enfrentar al menos dos tipos de amenazas geopolíticas globales: el cambio climático y la seguridad alimentaria (Fernandes, 2022). El argumento es que solo una fuerte integración (horizontal y/o vertical) de la producción rural local con las cadenas globales de valor de la industria agroalimentaria puede garantizar el acceso a la tecnología y logística necesarias para incrementar los niveles de productividad de alimentos, fibras y biocombustibles. La promesa es la producción de alimentos para satisfacer la demanda global respetando el medio ambiente, sus trabajadores, las comunidades del entorno y los derechos de los animales, con el fin de garantizar una “licencia social para operar” en los territorios en que las empresas están presentes (Pinto, 2019).

Un ejemplo de lo anterior puede verse en la afirmación hecha, desde Estados Unidos, por la directora de la cátedra de *Agriculture and bussiness* del Harvard Business School y expresidenta de la *International Food and Agribusiness Management Association* (IFAMA), al afirmar en la agenda global por la seguridad alimentaria para 2050 de dicha asociación, que el gran desafío para la industria agroalimentaria es, además de atender a mercados cada vez más exigentes, alimentar una población mundial en crecimiento, respetando el medio ambiente:

La cadena de suministro de alimentos y agronegocio actual es cada vez más compleja, más interconectada y más global. Los cambios tecnológicos, demográficos, económicos y climáticos pueden provocar cambios bruscos y drásticos en la oferta y la demanda. Los consumidores de todo el mundo están más informados y son más exigentes. Al mismo tiempo, nuestra industria se enfrenta al enorme reto de alimentar a una población en crecimiento, respetando el medio ambiente y manteniendo bajos los precios de los alimentos (Shelman, M, 2013, p. 2).

En el caso de Brasil, en 1994, el primer presidente de la Asociación Brasileira de Agribusiness, afirmaba en el discurso de fundación de la entidad, titulado “A quebra de paradigmas”, que su objetivo era “organizar el proceso de desarrollo sostenible, integrarse a la economía internacional, eliminar las profundas desigualdades sociales y los focos de pobreza, y respetar el medio ambiente” (ABAG, 2013, p. 10. Traducción propia). Por otra parte, desde Argentina, en un evento de la Asociación Argentina de

Productores en Siembra Directa, el presidente de la Confederación Americana para una Agricultura Sustentable (CAAPAS), afirmaba en 2020 que: “junto con las demás asociaciones que congrega CAAPAS en los distintos países del Cono sur tenemos la oportunidad de mostrar al mundo nuestra agricultura, basada en la siembra directa y en otras tecnologías sustentables, respetuosa de las comunidades y hábitos locales” (AAPRESID, 2020).

En el caso de Colombia, la defensa del modelo del agronegocio se basa en argumentar la falta de productividad en el campo, y la posibilidad de pasar a producir alimentos que están siendo importados, y que podrían llevar al país a convertirse en la despensa del mundo. Por ejemplo, la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) durante las discusiones de la ley Zidres (que buscaba permitir el uso de tierras públicas por parte de empresas), argumentaba que Colombia tendría el potencial para satisfacer la oferta de alimentos, sin embargo, no estaría aprovechando estas tierras:

... como todos ustedes saben, la FAO nos está diciendo: va a haber una mayor demanda de alimentos... y Colombia es un país privilegiado, es de los que tiene mayor potencial, somos siete países que estamos en esa clasificación; sin embargo, nosotros en este momento, de los 22 millones de hectáreas que estamos teniendo en Colombia con vocación agrícola, usamos solamente cinco millones, es decir, no llegamos al 24% (Congreso de la República, 2015a).

Para el exasesor del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y también columnista de varios periódicos nacionales y locales, Indalecio Dangond, en el país estamos importando “tres millones y medio de toneladas de maíz amarillo desde bien lejos, desde los Estados Unidos, cuando podíamos producirla acá” (Congreso de la República, 2015b). Por otra parte, los agentes públicos y privados interesados en la expansión productiva en la Altillanura, con un tono emotivo, apelan a la responsabilidad que tendría Colombia de alimentar el mundo. Así lo afirmaba, por ejemplo, el ex ministro del interior del gobierno Santos:

Es nuestra responsabilidad especialmente con los campesinos de esas zonas apartadas del país presentar un panorama y un escenario legal y un escenario de productividad que permita que Colombia y esa zona de Colombia que tiene y que es considerada una gran despensa agrícola a nivel global, pueda comenzar a desarrollar todas estas potencialidades (Congreso de la República, 2015a).

Se argumenta también que en la Altillanura solo la gran empresa podría poner a producir este territorio (Cuéllar Benavides, 2020). Por eso, grandes personajes del agronegocio latinoamericano, como el llamado rey de la soya argentino, Gustavo Grobocopatel, también se ha referido a la Altillanura en los siguientes términos: “La Altillanura es una región del planeta que no solo tiene un enorme y extraordinario potencial, también tiene el compromiso con la humanidad de producir alimentos” (FINAGRO, 2010). En esa misma dirección, Alysson Paolinelli, figura emblemática del agronegocio brasileiro, afirmaba, en 2017: “Yo visité cerca de 3, 4 meses atrás, grande parte de los altillanos. Encontré brasileiros asociados a colombianos,

haciendo producción en alta tecnología, producción integrada de maíz, de soya, de cerdos, de pollos”. Y empleando un tono de propaganda, afirmaba que la región presentaba todas las condiciones para expandir su producción agroindustrial y que “*ahora lo que precisa es la decisión de andar rápido*” (TV Agro, 2017). Otros defensores del modelo, como la directora de Prorinoquia (antes Asorinoquia) llegó a afirmar que “Colombia ha sido señalada como uno de los países con mayor potencial para la expansión de su Frontera Agrícola” y especialmente, haciendo referencia a la Orinoquia, consideraba que esta región “es una de las potenciales despensas de alimentos en el mundo y promover su desarrollo es trabajar por garantizar la seguridad alimentaria de los colombianos” (Congreso de la República, 2015a).

Como parte de este impulso por desarrollar el modelo agroindustrial intensivo y a gran escala en la región, en 2023 fue lanzada la Misión Orinoquia, iniciativa en la que participan un grupo de empresas de Prorinoquia, que tienen presencia en los departamentos de Meta, Vichada, Arauca y Casanare. Esta iniciativa busca, según la directora de esta institución:

... ser una hoja de ruta con metas específicas, plan de acción, cronograma, indicadores de medición y responsables para incrementar de manera significativa la producción de alimentos para lograr la soberanía alimentaria, fomentar políticas que favorezcan la protección y conservación de los ecosistemas, y mejorar la calidad de vida de los colombianos (Portafolio, 2023).

En dichos discursos tres ideas se destacan: producción de alimentos, protección y conservación de los ecosistemas y calidad de vida. Con base en estos argumentos, el agronegocio busca su legitimación social, política y simbólica para la expansión en la Altillanura colombiana. Es decir, busca su licencia social para operar a partir de la promesa pública de promover un modelo de desarrollo social y económico, con garantías en términos de seguridad alimentaria, bienestar y respeto al medio ambiente.

El impacto del agronegocio en la calidad de vida de las poblaciones locales. Una aproximación al caso del departamento del Vichada

Más allá de los discursos que promueven las inversiones en la región de la Altillanura y la inserción de grandes empresas nacionales y extranjeras en este territorio, argumentando el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible, vale la pena aproximarse a la realidad de las poblaciones locales y a los impactos de estas políticas sobre sus modos de vida. El departamento del Vichada, donde ocurrió la escena del video descrita en la introducción, es un buen ejemplo de esto.

Este departamento cuenta con aproximadamente 123 mil habitantes, de los cuales 85 mil, es decir, el 69,4%, son indígenas. El 75,7% de la población habita en áreas rurales (UPRA, 2023), y dentro de este grupo, el porcentaje de hogares rurales con acceso a energía eléctrica es del 19,4%; acueducto, 11,2% y recolección de basuras, 2,8%. A nivel

de la educación, en el área urbana, el porcentaje de asistencia escolar para personas de 6 a 21 años es de 70.8%, mientras que, en el área rural, la cobertura para este segmento de la población es de tan solo 37,2%. Además de estos indicadores, en los municipios del Vichada, las poblaciones han denunciado la precaria presencia de centros de educación y salud, así como la ineficiencia de estas instituciones (La Rota-Aguilera y Salcedo, 2016). Por su parte, con relación a la pobreza multidimensional (que contempla dimensiones asociadas a condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, trabajo, salud, acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda), esta ha aumentado en los últimos años. De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2025),

en el 2024, Vichada fue el departamento que más pobres multidimensionales tiene en proporción a su población total, es decir, que el 70,2% de su población vive en esta pobreza. Y es el departamento donde más creció la pobreza multidimensional, aumentando un 4,8 p.p. con respecto al año 2023, año donde también tuvo la tasa de incidencia más alta (p. 11).

Lo anterior evidencia que no solo el Vichada tiene tasas altísimas de pobreza en Colombia, sino que estas han ido aumentando en los últimos años, principalmente en el área rural, donde se percibe una intensa actividad agrícola, ganadera y forestal liderada por grandes empresas. Vale mencionar que actividades económicas como la palma de aceite y el marañón, son los cultivos que más sobresalen en el departamento. Se destaca principalmente la palma, que para 2022 contaba con un área sembrada de 8.930 hectáreas, equivalente al 38,9% del total de hectáreas sembradas en el departamento (UPRA, 2023). A nivel forestal, se destaca el protagonismo de plantaciones de caucho y acacia en municipios del Vichada, como Cumaribo (Gómez-Nore et al, 2023).

Han sido diversas las organizaciones que han llamado la atención sobre la grave crisis de seguridad alimentaria que enfrenta el departamento del Vichada. Esta crisis afecta principalmente a la población indígena (que, como fue mencionado, constituye la mayoría de la población del departamento) así como a migrantes y refugiados venezolanos. Esto, a pesar de la narrativa de la "despensa del mundo". El Vichada es hoy uno de los departamentos con mayor prevalencia de desnutrición aguda, y tiene la tasa más alta entre los niños menores de 5 años (ACAPS, 2024). La comunidad también ha denunciado desde hace varios años la contaminación del agua debido a las actividades de la industria petrolera y agroforestal (Santisteban et al, 2021). Además, campesinos e indígenas sufren por el despojo de tierras y la acumulación ilegal por parte de empresas en esta región, como es el caso de Colombia Agro, que pertenecía a Cargill, y que llegó a acumular cerca de 50 mil hectáreas de forma irregular (Santisteban et al, 2021; Gómez-Nore et al, 2023).

A pesar de lo anterior, hay importantes procesos de resistencia comunitaria que buscan la recuperación de sus territorios y la titulación de tierras por parte del gobierno, y reivindican la agricultura familiar como medio de promover la seguridad y soberanía alimentaria, iniciativas muchas veces lideradas por mujeres, que han visto sus territorios rodeados de monocultivos (Gómez-Nore et al, 2023). Estas mujeres se mantienen en

resistencia "frente a los megaproyectos, que en nombre de su visión del desarrollo, y con el discurso de erradicar la pobreza, han venido generando condiciones de despojo, destierro y miseria" (Ulloa, 2016 p.135, citado por Gómez-Nore et al, 2023). Vale destacar que la titulación y recuperación de tierras por parte de las comunidades campesinas e indígenas es un proceso lento, en el que se argumentan dificultades institucionales para el traslado de funcionarios para adelantar los correspondientes procesos burocráticos relacionados con la titulación (La Rota-Aguilera y Salcedo, 2016), lo que contrasta con la rápida adjudicación de tierras a empresas nacionales y extranjeras (Gómez-Nore et al, 2023), que a través de mecanismos ilegales y con ayuda de firmas de abogados han logrado apoderarse de tierras públicas, excediendo los límites autorizados para adjudicaciones de tierras baldías (Cuéllar Benavides, 2020).

En esta misma dirección, conviene recuperar el trabajo de Forero et al (2015), que estudia la viabilidad de la agricultura familiar en la región de la Altillanura, en un contexto donde, sin mayores soportes y evidencias, se ha descalificado el modelo de producción familiar y campesino. La investigación demuestra, a partir del estudio de 10 casos, que en la Altillanura la economía familiar es posible, con sistemas de producción agroecológicos y biodiversos: "En términos generales, aunque este estudio no se basa en una muestra representativa, puede concluir con claridad que existe la posibilidad real de implementar la agricultura familiar en un territorio donde (sin evidencias empíricas) se ha construido el imaginario según el cual solo la gran agroindustria es viable" (p. 14). No apostarle a una economía familiar y campesina trae serias implicaciones para la calidad de vida de la población local. Sin embargo, esta situación no parece que vaya a mejorar en el corto o mediano plazo, por lo menos si la decisión del Estado continúa siendo la de apostarle a dejar en manos de las grandes empresas el desarrollo de la región.

Consideraciones finales

Aunque la Altillanura ha sido identificada como una de las principales fronteras de expansión de la producción agroindustrial en las primeras décadas del siglo XXI, bajo la promesa de alimentar al mundo, con precios asequibles y un modelo de producción respetuoso de los derechos humanos y el medio ambiente, esto contrasta con la realidad del territorio, como lo muestran los datos sobre la pobreza multidimensional en Colombia. Esta expansión agroindustrial tampoco ha hecho de la región un referente en términos de preservación de los bienes comunes de la naturaleza y de los distintos modos comunitarios de vida y de producción. Si bien la producción de *commodities* agrícolas para el mercado nacional e internacional se ha incrementado significativamente, respondiendo a las políticas públicas y discursos de incentivo a la gran empresa agroindustrial en la región, al mismo tiempo y en proporciones equivalentes, ha aumentado la vulnerabilidad y el despojo al que comunidades campesinas e indígenas se están enfrentando. Esto hace de los discursos del modelo del agronegocio sobre desarrollo sostenible, calidad de vida y seguridad alimentaria no solo una promesa sin cumplir, sino también una realidad exactamente opuesta a lo prometido por sus representantes empresariales y por los actores estatales y de la sociedad civil que apoyan este modelo.

En este sentido, aunque el último informe de la FAO sobre el estado de la seguridad alimentaria y nutricional haya señalado una mejora en los niveles de hambre en el mundo, y en América Latina en particular, el número de 8,2% (673 millones de personas) de la población mundial desnutrida demuestra que el tema sigue estando lejos de los objetivos de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, que tiene como una de sus metas alcanzar el hambre cero para el final de la década. De forma contradictoria, la producción global de alimentos tiene capacidad para alimentar mucho más que la demanda real (FAO et. al, 2025). Así, el caso de la Altillanura colombiana muestra cómo la dinámica productiva y hegemónica del modelo del agronegocio puede reproducir esta situación en la que el mundo es capaz de producir mucho más alimentos de lo que es capaz de distribuir para las comunidades en los territorios en los que suele operar, haciendo de la promesa del desarrollo sostenible y calidad de vida una ilusión para pocos y evidenciando una vez más que el tema de la seguridad alimentaria no es solo un problema de cantidad y productividad de los alimentos producidos por la agroindustria, sino principalmente es un problema de democratización de sus ingresos, de la propiedad de la tierra y del poder político.

BIBLIOGRAFÍA

- AAPRESID. (2020). Del Cono Sur al mundo: alimentando la demanda global. Disponible en: <https://tinyurl.com/59eswf9>.
- ABAG. (2013). Caderno ABAG 20 Anos. Disponible en: <https://abag.com.br/wp-content/uploads/2020/09/Caderno-20-anos-reviso%CC%83es-grafica-min.pdf>
- ACAPS. (2024). Colombia. Crisis de seguridad alimentaria en el departamento del Vichada. Informe temático. 7 de marzo. Disponible en: https://www.acaps.org/fileadmin/Data_Product/Additional_resources/20240307_ACAPS_Colombia_analysis_hub_thematic_report_fonteisssecurity_RoisisAlegreChadlerdePACS
- ARANGO, Lorenza. (2024). Spectacularization and the contemporary land rush in the Colombian Altillanura. Land Deal Politics Initiative. LDPI Working Paper.
- Congreso de la República. (2015a). Acta de audiencia pública al proyecto de ley 223 Cámara. 13 Mayo.
- _____. (2015b). Acta de audiencia pública al proyecto de ley 223 de 2015 Cámara. 21 Mayo.
- Cuéllar Benavides, Juanita (2020). Neoliberalismo y transformaciones en la agricultura colombiana: ¿Hacia la construcción hegemónica del agronegocio? Tesis (Doctorado en Ciencias Sociales en Desarrollo, Agricultura y Sociedad). CPDA, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Cuéllar Benavides, Juanita (2023). El modelo del agronegocio y su expansión en la región de la Altillanura colombiana. Revista Campo-Território, Uberlândia, v. 18, n. 50, p. 1-25.
- Cuéllar Benavides, Juanita y Fernandes, Afonso Henrique de Menezes (2024). El “Cerrado colombiano” en construcción: influencias del modelo del agronegocio brasileiro en la expansión productiva en la Altillanura. Revista Campo-Território, Uberlândia, v. 19, n. 57, p. 216-248.
- Delgado, Guilherme (2012). Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em desenvolvimento. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales en Desarrollo, Agricultura y Sociedad.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2025). Pobreza multidimensional en Colombia año 2024. Boletín técnico. 22 de abril. Disponible en: <https://tinyurl.com/5akxhsep>.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2011). Prosperidad para todos. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Bogotá: DNP.
- FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO. (2025). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2025– Addressing high food price inflation for food security and nutrition*. Rome: FAO.
- Fernandes, Afonso (2022). *Na Trama Política da Hegemonia do Agronegócio: Transformações e Conexões a partir do Brasil e da Argentina*. Tese de Doutorado PPGH/UFRJ.

Finagro. (2010). Inversionistas extranjeros destacan enorme potencial agrícola de la Altillanura. Disponible en: <https://tinyurl.com/3bsn63p2>

Forero Álvarez, Jaime; Yunda Romero, Constanza; Vargas Ortiz, María; Rodríguez Bernal, Claudia Sofía y León Parra, Andrea. (2015). *La viabilidad de la agricultura familiar en la altillanura colombiana. Análisis de su eficiencia económico-productiva y su dinámica ecosistémica en comunidades de Puerto López*. Bogotá: Espacio Creativo Impresores.

Gómez-Nore, Patricia; Quintero-Arias, Giovanna; Aldana-Carrillo y Diego David. (2023). Extractivismo, relaciones de género y economías campesinas: Un estudio de caso en la vereda El Tomo del municipio de Cumaribo (Vichada). *Gestión y Ambiente*, v. 26, n. 2, pp. 1-12.

Heredia, Beatriz; Palmeira, Moacir y Leite, Sérgio. (2010). Sociedade e Economia do “Agronegócio” no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 25, n. 74, pp. 159-176.

La Rota-Aguilera, María José y Salcedo, Leonardo (2016). La Altillanura: desafíos y posibilidades del ordenamiento territorial en la nueva frontera agrícola colombiana. En: Duarte, Carlos (org.). *Desencuentros Territoriales. Caracterización de los conflictos en las regiones de la Altillanura, Putumayo y Montes de María*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2004). El renacimiento de la Orinoquia colombiana: Un megaproyecto para el mundo. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Moncayo, Héctor León. (2015). Colombia: la civilización forzada de la magia. En: *Revista Semillas*, n. 61/62. Disponible en: <https://tinyurl.com/5bzjbsef>

Noticias RCN (2019). Dolorosa denuncia: niños indígenas de Puerto Carreño se ven obligados a comer basura. Disponible en: <https://tinyurl.com/3r9abtey>

Pinto, Raquel (2019). *Conflitos ambientais, corporações e as políticas do risco*. Rio de Janeiro, Garamond.

Portafolio. (2023). La Orinoquia ya tiene listo su propio plan de desarrollo. 02 de mayo. Disponible en: <https://tinyurl.com/48w7c32k>

Puentes, Pilar. (2023). Menonitas en Colombia: acumulación de tierras y deforestación no se detienen en Los Llanos Orientales. Mongabay. 28 de agosto. Disponible en: <https://tinyurl.com/3ur7vr3w>

Rutas del Conflicto. (2017). Vichada: Tierra de Hombres Para Hombres Sin Tierra. Disponible en: <https://tinyurl.com/mryd8zba>.

Salinas, Yamile. (2012). El caso de Colombia. En: Soto Baquero; Gómez (Ed.), *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: Concentración y extranjerización*. Santiago de Chile: FAO. p. 179-208.

Santisteban, Ginna; Parra, Oscar; Puentes, Pilar. (2021). Ana Villa, la lideresa que lucha contra el despojo de tierras en Colombia. En: Mongabay. 16 de marzo. Disponible en: <https://es.mongabay.com/2021/03/ana-villa-la-lideresa-que-lucha-contr-el-despojo-de-tierras-en-colombia/>

Serje, Margarita y Ardila, Diana Carolina. El río como infraestructura: Paisaje y navegación en el río Meta, Colombia. *Fronteiras: Journal of Social, Technological and Environmental Science*, v. 6, n. 1, jan.-abr. pp. 95-119. 2017.

Shelman, Mary (2013). Presidential Welcome. En: IFAMA. *The Road to 2050: The Talent Factor. Meeting Future Global Needs of Food & Agriculture*. IFAMA Conference. Atlanta, USA.

Svampa, Maristella (2013). *Consenso de los Commodities, Giro Ecoterritorial y Pensamiento crítico en América Latina*. Disponible en: <https://maristellasvampa.net/archivos/ensayo59.pdf>.

TV AGRO. (2017). Potencial agrícola de la Alti llanura colombiana. Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=KiF5q76gos0>.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2023). Kit territorial. Vichada. Disponible en: <https://tinyurl.com/ye6n38xt>

Condiciones de vida en las áreas rurales de América Latina y el Caribe

Flavio Gaitán¹⁷

Introducción

La pobreza en el mundo rural y la desigualdad en el acceso a la tierra siguen siendo parte de la estructura de la cuestión social en América Latina. El 38% de los habitantes de áreas rurales de ALC viven en situación de pobreza (CEPAL, 2025); el 17,4% en condición de indigencia, enfrentando riesgos severos de acceso a la alimentación adecuada. Al mismo tiempo, la región es la principal exportadora neta de alimentos del mundo¹⁸.

Este breve ensayo presume que la persistencia de la pobreza rural es resultado de modalidades de producción que generan y reproducen heterogeneidad estructural. Se trata de una dinámica de largo plazo. De hecho, el deterioro de las condiciones de vida y la ausencia de empleo de calidad y bien remunerado se encuentran en la base del proceso de migración rural-urbana que se produjo en la región durante el siglo XX (CEPAL, 1949). El matiz indiosincrético de la dinámica en la actualidad se relaciona con la combinación de extractivismo y financiarización con impactos nocivos sobre las condiciones de vida en áreas rurales y el acceso a la alimentación de toda la población.

1. Pobreza rural: informalidad laboral y sistemas de protección social limitados

La pobreza rural permanece sistemáticamente por encima de la pobreza urbana, tanto en su incidencia como en su intensidad. Los datos padronizados de CEPAL muestran que, en promedio, la tasa de pobreza rural es muy superior a la urbana (38% y 22%, respectivamente). La pobreza extrema es, también, extremadamente alta: 17,4%. Esto explica que la manifestación más perversa de la situación de pobreza, el hambre o la inseguridad alimentaria, continúan siendo altas. Se estima que el 5,1% de los habitantes de ALC pasó hambre en 2024; es decir, consumió menos alimentos de los necesarios para la preservación de la vida. Por su parte, el 25,2% enfrentó inseguridad alimentaria moderada (17,4%) o severa (7,8%). Es el menor registro desde 2020, pero se encuentra

¹⁷. Profesor UNILA. GT Pobreza y Políticas Sociales.

¹⁸. Ver: <https://tinyurl.com/mt7az64p>.

aún por encima de los valores de 2015 (23,7%) (FAO, 2025). En los habitantes de áreas rurales, la intensidad del hambre y la inseguridad alimentaria son más agudas.

La pobreza rural no se limita al ingreso. Los déficits en acceso a agua potable, saneamiento, energía, educación, salud y cuidados son más frecuentes en zonas rurales (CEPAL, 2025). Así, considerando un enfoque multidimensional de pobreza como “proxy” de privaciones de derecho se observa también que es más intenso y persistente que en las ciudades (FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF, 2025). En efecto, el 54,2% de los hogares enfrenta privaciones. Además, más personas padecen de mayor número de privaciones simultáneas (CEPAL, 2025).

La magnitud e intensidad de la pobreza y la brecha en las manifestaciones rural-urbana se ha mantenido a lo largo del tiempo por una combinación de los efectos nocivos de los regímenes productivos, la persistencia de déficits de infraestructura, aislamiento geográfico y baja capacidades estatales. En esa dinámica, las condiciones de vida en las áreas rurales están particularmente impactadas por el fuerte predominio de las relaciones informales y la limitación de los sistemas de protección social¹⁹.

La estructura del empleo muestra que se generan pocos puestos de trabajo remunerado de calidad. Además, se concentra en actividades de baja productividad, con mayor presencia de relaciones precarias e informales (CEPAL, 2025) y, en ocasiones, en condiciones de explotación. La informalidad laboral en el campo es muy elevada; las cifras varían entre países²⁰ pero se mantiene muy por encima de los registros de las áreas urbanas. Considerado todo el empleo rural, tres de cada cuatro empleos son informales. Conviven diferentes causas como el aumento de la mecanización (OIT, 2021), la mayor presencia de actividades estacionales, la continuidad de “formas históricas” de contratación y la debilidad de los mecanismos de control de las relaciones de trabajo vis-à-vis la menor protección a la agricultura familiar²¹.

Desde luego, no todo el empleo rural es “agrícola” (OIT, 2021), aunque sigue representando más de la mitad de todo el empleo total. Sin embargo, la transición hacia formas de empleo rural no agrícola ha sido insuficiente para absorber la mano de obra no ocupada ni para mejorar las condiciones de empleabilidad. Incluso excluyendo la agricultura, la informalidad se mantiene en 65,8 %. Servicios (63,8 %), construcción (85,7 %) o minería (42,3 %), otros sectores demandantes de empleo presentan también altas tasas de informalidad (OIT, 2021).

La persistencia de los problemas de ocupación y empleo incide directamente en las condiciones de vida de las personas y sus familias. Dado que el ingreso laboral constituye la principal fuente de sustento, la mejora en la calidad y cantidad del empleo se traduce en un aumento del bienestar y una reducción de la pobreza, mientras que su deterioro genera el efecto contrario (CEPAL, 2025). En regímenes que no garantizan empleo o ingresos, las personas y familias dependen de diversas estrategias que van

19. Para estudios sobre las diferentes países, ver: McKay, Alonso y Esqueleto (2022).

20. En los países Andinos se observa la mayor tasa de informalidad (86,6 %); en México y Centroamérica llega a 74,8 % y en el Cono Sur (OIT, 2021).

21. La estructura del empleo muestra que los trabajadores por cuenta propia y familiares auxiliares concentran la mayor parte de la informalidad: 87,1 % de los cuenta propia rurales son informales.

desde la migración rural-urbana (incluyendo la transnacional), las actividades de subsistencia o la agricultura “de circuitos cortos”, en general de baja productividad y con menor apoyo público.

La ampliación de los sistemas de protección social que se produjo, con matices, en la gran mayoría de los países de ALC no ha sido suficiente para contrarrestar los problemas de la “distribución primaria” del ingreso. En términos generales, la cobertura de protección social “contributiva”, incluyendo seguros de desempleo, pensiones contributivas, tiende a ser menor en las áreas rurales (CEPAL, 2025), debido a trayectorias laborales informales y a la dificultad para cumplir con requisitos de contribución. La expansión de la protección social “no contributiva” ha cominado diferentes mecanismos como pensiones rurales o asistenciales/no contributivas y programas de transferencias de ingresos, con un impacto positivo pero a todas insuficiente para atenuar las vulnerabilidades estructurales (OIT, 2021; CEPAL, 2025). El resultado es una doble marginación: del empleo formal y de los mecanismos de protección.

2. Extractivismo y vulneración de derechos

La pobreza rural, más intensa que en áreas rurales, constituye un problema histórico en ALC. La paradoja es que la alta magnitud de pobreza rural –o, dicho de otro modo, la ausencia de reconocimiento de derechos sociales y económicos a los habitantes de áreas rurales– se mantiene incluso en un contexto en que la región se ha consolidado como productora y exportadora de productos de origen agropecuario, producto de la ampliación de la frontera agrícola y las innovaciones tecnológicas que han llevado a aumentos significativos de *productividad* del uso de la tierra. Así, una de las regiones más dinámicas del mundo en términos de producción y exportación de alimentos convive con una profunda precariedad en el campo.

La paradoja se explica por la consolidación de un modelo de acumulación que profundiza la histórica dependencia de la explotación de materias primas para la exportación. El extractivismo se caracteriza por la explotación intensiva de materias primas (Svampa, 2019), generando una depredación de recursos naturales (Gudynas, 2019). Un modelo que, desde los años 1990's y al amparo de la creciente demanda por esos productos en los mercados mundiales se ha configurado como un “consenso” (Svampa, 2019), persistiendo durante administraciones de diversas orientaciones ideológicas (McKay et al., 2019). Las ganancias apropiadas no por los “espacios productivos”, sino por las grandes empresas del norte global (Acosta, 2016).

El modelo extractivista ha llevado a un aumento de la (de por sí elevada históricamente) dependencia externa y la financiarización de las economías, reforzando estructuras de concentración de la tierra y de los poderes económicos y políticos. Refuerza, así una tendencia histórico-estructural que ha consolidado el poder de oligarquías desacopladas de los intereses de las mayorías populares. De hecho, la misma desintegración de los sistemas de dominación coloniales y la formación de los Estados

Nacionales se forjó en los moldes de las ideas e intereses de las fracciones hegemónicas del capital interno de modo dependiente a los grandes capitales extranjeros. Así, la cristalización de las estructuras políticas, económicas y sociales se produjo de modo concomitante a la propagación del latifundio.

La profundización de modos de acumulación que promueven la expansión del agronegocio se dio por medio de la consolidación de grandes complejos exportadores y la expansión del latifundio, tanto de propietarios como de arrendatarios²². La producción para exportación de un amplio conjunto de productos (como soja, maíz, carne, entre otros) ganó espacio frente a la agricultura de subsistencia y a la agricultura familiar que, pese a las desventajas, representa gran parte de la producción de alimentos para consumo interno (FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF). Este patrón de acumulación produce un doble movimiento: por un lado, latifundios “capitalizados”, articulados a cadenas globales de *commodities* vis-à-vis minifundios campesinos presionados por el avance de las fronteras productivas, los monocultivos y los proyectos extractivo-exportadores.

La concentración de la propiedad de la tierra en ALC es, sin lugar a exagerar, escandalosa. El 1% de las fincas concentra más tierra que el 99% restante en la región, lo que convierte a América Latina en el espacio más desigual del mundo en términos de distribución de la tierra (Oxfam, 2016). El índice de Gini de la propiedad de la tierra llega a 0,84, la peor distribución del mundo (FAO, 2025). Esta dinámica acaba dificultando el acceso a la tierra, considerando que se convierte en un activo estratégico y reserva de valor (OXFAM, 2016; Gáfaró, Ibáñez, Sánchez-Ordóñez y Ortiz, 2025).

La financiarización está en la misma base de esta forma de producción y comercialización, en un proceso que se expresa en una creciente subordinación de la agricultura y las actividades agroindustriales a los mecanismos, racionalidades y exigencias del capital financiero (Fairbairn, 2020). Los mecanismos son múltiples e incluyen dependencia del crédito, expansión de los mercados de futuros y la presencia directa de capitales financieros globales como fondos de pensión, *hedge funds* y bancos de inversión en la propiedad de tierras, en la compra de *commodities* agrícolas y en la gestión de cadenas agroindustriales. Así, la hiperconcentración de la tierra “asemeja la lógica productiva a la financiera” (Grammont et al, 2022). En esta dinámica, ganan protagonismo los “inversionistas financieros” que no producen para el mercado local ni para el consumo interno, sino para la rentabilidad rápida, a menudo producto de operaciones especulativas. De este modo, la tierra deja de ser un medio de producción para transformarse en un activo financiero que circula en los mercados globales (Borras et al., 2016).

La sustitución de sistemas tradicionales por monocultivos intensivos, tiene impactos sobre el empleo, profundizando la dualidad. Por un lado, la lógica de rentabilidad financiera a corto plazo limita también las “oportunidades” para los sectores con

22. FAO (2025). “las grandes explotaciones, sobre todo las que superan las 50 ha, dominan la producción mundial de cereales, legumbres, azúcares y cultivos oleaginosos...”

menores activos y patrimonio. Buena parte de las ganancias se apropia en los segmentos de insumos, logística, financiamiento y comercialización, mientras que el empleo rural directo se concentra en actividades estacionales, con niveles significativos de informalidad. Al mismo tiempo, la mecanización y “estandarización” de procesos laborales reducen la necesidad de fuerza de trabajo agrícola (McKay et al., 2022).

Los ingresos de las personas se ven limitados por la menor capacidad de generación y por las presiones inflacionarias. Como se trata de bienes salarios, la mejora de los precios internacionales acaba presionando al alza el precio de esos alimentos en los mercados domésticos, incluso en los propios países productores. Así, el avance del agronegocio puede coincidir con mayor disponibilidad agregada de alimentos, pero no necesariamente con mejoras en el acceso de la población (FAO, 2025).

Cierre

Desde la conformación de los Estados nacionales, a fines del siglo XIX, la concentración extrema de la tierra constituye un bloqueo estructural para la reconfiguración socio-productiva. El predominio de actividades extractivas consolida ciertos “patrones transversales” en ALC. En primer lugar, se promueven actividades que tienden a reproducir los efectos de economías de enclave, con alta inversión extranjera y débil impacto en la formación de encadenamientos locales, incluyendo baja creación de empleo. En segundo lugar, se intensifican conflictos sociales y ambientales, que incluyen disputa por los territorios y por el agua, avance sobre derechos de las poblaciones locales y criminalización de las protestas. En tercer lugar, se propagan riesgos sanitarios y ambientales.

Superar la vulnerabilidad en las condiciones de vida de las poblaciones rurales, garantizar la seguridad y la soberanía alimentaria en todos los países América Latina demanda mucho más que meras propuestas de “inclusión” en mercados dominados por modalidades productivas dominadas por el extractivismo y la concentración económica, pensada para la exportación. Supone, necesariamente, disputar proyectos de desarrollo, redefinir el papel del Estado, ampliar derechos de comunidades campesinas e indígenas y reorientar los sistemas alimentarios hacia la reproducción digna de la vida. En última instancia, no es posible pensar en la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones rurales y otro modelo de uso de la tierra que no se vea como activo financiero sin “reformas” profundas en la estructura de la propiedad y en las relaciones de poder que atraviesan el mundo rural latinoamericano.

REFERENCIAS

CEPAL (2022). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022*. Santiago: ONU.

FAO (2025). [Título do relatório]. Roma: FAO, 2025.

FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF (2025). *América Latina y el Caribe - Panorama Regional de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición 2024: Fomentando la resiliencia frente a la variabilidad del clima y los eventos climáticos extremos para la*

seguridad alimentaria y la nutrición. Santiago. <https://doi.org/10.4060/cd3877es>

Gáfaró, J., Ibáñez, A. M., Sánchez-Ordóñez, C., & Ortiz, J. (2022). *Farm size and income distribution of Latin American agriculture: New perspectives on an old issue* (IDB Working Paper Series No. 14691). Inter-American Development Bank.

GUDYNAS, Eduardo (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Extractivismo, política y sociedad. pp. 187-225, 2009,

GRAMMONT, Hubert et al. (2025). Buenos Aires: CLACSO.

MCKAY, Alberto, ALONSO-FRAJERAS, Alberto y Arturo EZQUERRO-CAÑETE (2022). *Extractivismo agrario en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

OXFAM. (2025). *EconoNuestra: Es tiempo de una economía para todas y todos*.

OXFAM (2016). *Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina*. Oxfam.

SVAMPA, M. *Las fronteras del extractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. FLACSO –Ecuador. 2019.



Boletín del Grupo de Trabajo
Pobreza y políticas sociales

Número 5 · Julio 2026