Ressources, inégalités et développement des territoires ruraux en Amérique latine, Caraïbe et en Europe

Martine Guibert, Eric Sabourin

▶ **To cite this version:**

Martine Guibert, Eric Sabourin. Ressources, inégalités et développement des territoires ruraux en Amérique latine, Caraïbe et en Europe. 2020. hal-02797110

HAL Id: hal-02797110
https://hal.science/hal-02797110

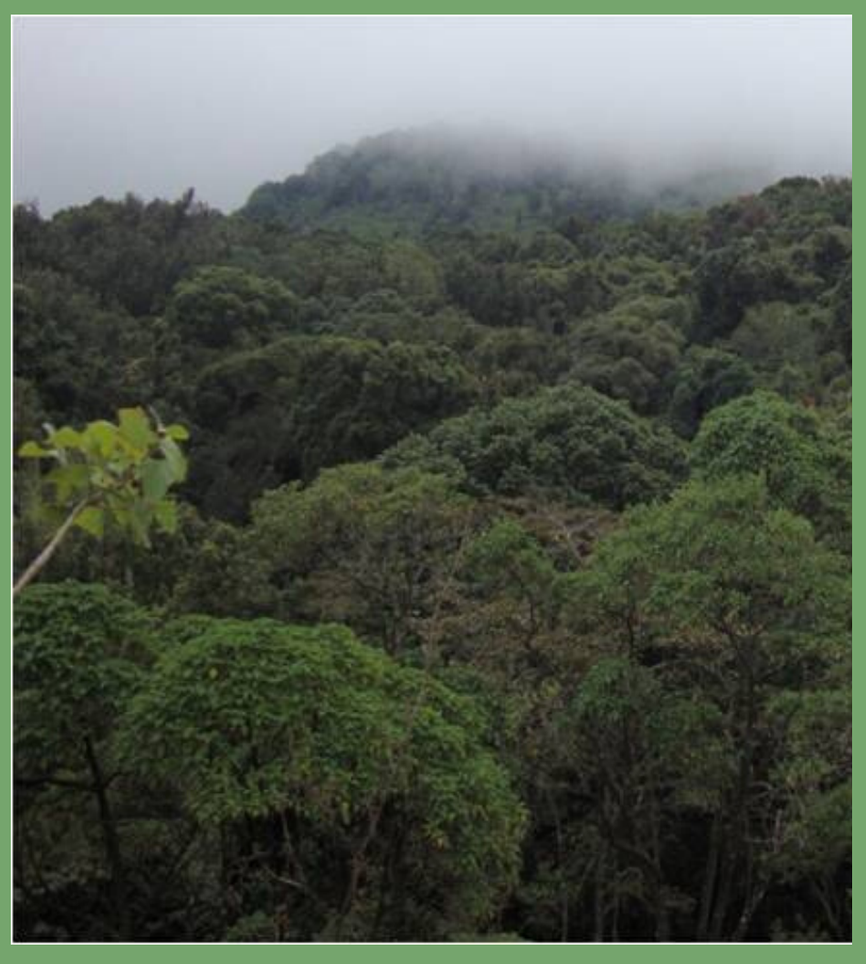
Submitted on 11 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

RESSOURCES, INÉGALITÉS ET DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX EN AMÉRIQUE LATINE, DANS LA CARAÏBE ET EN EUROPE

RETOUR SUR LE COLLOQUE IDA - AFD - EU-LAC 2019



coordonné par

MARTINE GUIBERT ET ÉRIC SABOURIN

EU-LAC Foundation
Fundación EU-LAC
AFD AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT
Liberté • Égalité • Fraternité RÉPUBLIQUE FRANÇAISE MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
SEMAINE DE L'AMÉRIQUE LATINE ET DES CARAÏBES
Institut des Amériques
UNIVERSITÉ TOULOUSE Jean Jaurès
cirad

Ressources, inégalités et développement des territoires ruraux en Amérique latine, dans la Caraïbe et en Europe

---

Retours sur le Colloque 2019 organisé par l'Institut des Amériques (IdA),
l'Agence française de développement (AFD) et
la Fondation Union Européenne – Amérique latine et Caraïbes (EU-LAC)

L’élaboration de ce document a été coordonnée par Martine Guibert, professeure de géographie à l'Université Toulouse 2 - Jean Jaurès et chercheuse au sein du Laboratoire Interdisciplinaire Solidarités, Sociétés, Territoires / Dynamiques rurales (UMR 5193) et Éric Sabourin, socio-anthropologue du département Environnement et sociétés du CIRAD (UMR ART-Dev), chercheur et professeur visitant de l'Université de Brasília.

L'ouvrage a été réalisé avec l'appui de Mélanie Toulhoat, mais également de Paul-Henri Giraud, Juliette Serafini et Maylis Labarthe.

Nous tenons particulièrement à en remercier les auteur·e·s et participant·e·s : Robert Boyer, Arilson Favareto, Mireya Eugenia Valencia Perafán, Sergio Schneider, Ángela María Penagos, Carlos Tamayo, Oscar Sánchez Ch., Marie Forget, Roberto Bisang, Denis Requier-Desjardins, Gerardo Torres Salcido, Sergio Pereira Leite, Laureano del Castillo, Évelyne Mesclier et María Gafo Gómez-Zamalloa.

L’impression a été rendue possible grâce au soutien de l’Institut des Amériques, du Ministère de l’Europe et des Affaires étrangères, de l’Agence française de développement et de la Fondation EU-LAC.

Cette publication doit être citée comme suit : Martine Guibert, Éric Sabourin (coord.), *Ressources, inégalités et développement des territoires ruraux en Amérique latine, dans la Caraïbe et en Europe*, Paris, Institut des Amériques/Agence française de développement/Fondation EU-LAC, 2020.

Sommaire

Préface de ROBERT BOYER 47

Introduction de MARTINE GUIBERT et ÉRIC SABOURIN 9

Partie I – Les ruralités en Amérique latine au XXIe siècle 15

1. **Territórios rurais em um mundo urbanizado e globalizado: paradoxos e transição para a sustentabilidade**
   ARILSON FAVARETO 17
2. **Que desenvolvimento dos territórios rurais en América latina e no Caribe ?**
   MIREYA EUGENIA VALENCIA PERAFÁN et SERGIO SCHNEIDER 33
3. **Desigualdades y ruralidades en América latina y el Caribe**
   ÁNGELA MARÍA PENAGOS 47

Partie II – Environnement et durabilité du développement 57

4. **Territorios, parques naturales o Áreas Protegidas (AP): conservar y/o valorizar. Caso de los Parques Nacionales Naturales de Colombia**
   CARLOS MARIO TAMAYO SALDARRIAGA 59
5. **Los programas para proteger los bosques de Costa Rica ¿Cómo pagar para preservar y usar ?**
   OSCAR CH. SÁNCHEZ 73
6. **Territoires ruraux et énergies dans les Andes (Argentine, Chili et Bolivie) : production et redistribution**
   MARIE FORGET 89

Partie III – Ressources et organisation de la production agricole 103

7. **Estructura y funcionamiento de las Cadenas globales de valor agroindustriales**
ROBERTO BISANG 105
8. **Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL) y circuitos cortos en América latina**
DENIS REQUIER-DESJARDINS et GERARDO TORRES SALCIDO 119
9. **A questão da financeirização da agricultura e da terra na América latina: evidências a partir do caso brasileiro**
SERGIO PEREIRA LEITE 133
10. **Perú: los estrechos límites de un modelo de desarrollo**
LAUREANO DEL CASTILLO 147

Partie IV – Action publique et développement rural 100

11. **Les territoires des paysanneries, un angle mort de la participation politique dans les pays andins**
ÉVELYNE MESCLIER 163
12. **La política de desarollo rural de la Unión Europea (UE), con especial atención a los aspectos sociales**
MARÍA GAFO GÓMEZ-ZAMALLOA 177

Présentation des auteur·e·s de l'ouvrage 133

Préface

ROBERT BOYER[1]

[1]Économiste, directeur de recherches au CNRS, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) et membre du Conseil scientifique de l'Institut des Amériques.
E-mail : r.boyer@orange.fr

En écho à la publication de l'ouvrage *La ville durable moteur de la transformation sociale en Europe, en Amérique latine et dans la Caraïbe*[1], celui-ci rend compte du devenir des territoires ruraux comme pourvoyeurs de ressources naturelles, gardiens de la biodiversité, possibles antidotes à un creusement des inégalités qu'induisent souvent les agricultures d'exportation et les modèles miniers « extractivistes ». Les deux coordinateurs, Martine Guibert et Éric Sabourin, ont su assembler une large palette de compétences disciplinaires, de thématiques et d'études de cas dans plusieurs pays, de sorte que la succession des chapitres de cet ouvrage fournit un riche panorama, inscrit dans l'actualité la plus récente.

À l'opposé des deux stratégies polaires qui se focalisent soit sur une approche globalisante qui contribue à uniformiser des tendances à l'œuvre, soit sur une étude de cas localisée dans le temps et l'espace, la plupart des auteurs adoptent *une approche comparative* respectivement entre sociétés latino-américaines et entre pays membres de l'Union européenne. Une conclusion centrale : on observe *une pluralité de possibles modes de développement des territoires ruraux* et les politiques de gouvernements devraient être ouvertes à cette diversité. Elle peut se décliner en une série de résultats qui sont soumis tant aux chercheurs qu'aux décideurs et aux citoyens.

Face à l'incertitude qui traverse les sociétés, les recettes fondées sur l'application des mêmes stratégies à tous ont montré leurs limites. Par contraste, les zones rurales sont autant de lieux dans lesquels *les acteurs expérimentent de nouvelles combinaisons* de processus de conservation, d'accessibilité aux ressources et de recherche de stratégies économiques viables dans le long terme.

Cette co-construction d'institutions et d'organisations, piliers d'un développement viable, n'est pas sans rappeler les analyses d'Elinor Ostrom qui, après avoir étudié diverses

[1] Institut des Amériques/Agence française de développement/Fondation EU-LAC (2019), *La ville durable, moteur de transformation sociale ? Regards croisés entre l'Europe, l'Amérique latine et les Caraïbes*, Paris.

communautés confrontées à la gestion d'une ressource commune – par exemple l'usage de l'eau – conclut :

> L'une des leçons de nos analyses institutionnelles, au Népal et ailleurs, est que les utilisateurs des ressources ayant une relative autonomie dans la conception de leurs propres règles pour gouverner et gérer les ressources communes obtiennent fréquemment de meilleurs résultats économiques, au demeurant plus équitables, que lorsque les experts les conçoivent à leur place[2].

Si, dans la sphère matérielle, la dimension rurale des sociétés urbaines est essentielle en matière de production agricole, de matières premières et d'énergie, pour autant les représentations sociales, les dynamiques économiques et les politiques publiques sont loin de favoriser les zones rurales. La dynamique de l'agriculture entrepreneuriale d'exportation bouleverse nombre de localités, les grandes multinationales minières se heurtent fréquemment aux protestations de populations autochtones alors que la spéculation liée à la financiarisation et l'accaparement des terres compromettent la viabilité des communautés rurales.

À cet égard, la concentration de la propriété des terres, la tentation des gouvernements de réduire les droits des populations rurales, et la divergence de l'agriculture d'exportation par rapport aux exploitations familiales constituent autant de facteurs *d'accentuation des inégalités.*

Pourtant, *les États ne manquent pas d'outils* pour favoriser le développement rural : ils peuvent mobiliser les aides publiques, financer les infrastructures hydriques, payer les services environnementaux, reconnaître les droits d'accès à la terre et surtout les droits politiques des minorités rurales.

C'est une invitation à *analyser les conflits* qui traversent les politiques gouvernementales partagées entre, d'un côté, le pouvoir de grandes exploitations agricoles et des entreprises, parfois non propriétaires, qui exportent à partir du contrôle des ressources telles que l'eau ou le foncier et, de l'autre, les populations des zones rurales qui défendent le droit à une vie décente. Ces contradictions, présentes dans l'Union européenne, atteignent une extrême intensité dans la plupart des sociétés latino-américaines, ce dont le Brésil donne une image saisissante.

[2] Ostrom E. (2015), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.

Introduction

MARTINE GUIBERT[1], ÉRIC SABOURIN[2]

[1]Université Toulouse 2 – Jean Jaurès, UMR 5193 CNRS LISST/Dynamiques rurales.
E-mail : martine.guibert@univ-tlse2.fr

[2]Centre de Coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), UMR Art-Dev.
E-mail : eric.sabourin@cirad.fr

Cet ouvrage collectif est le fruit des travaux du colloque « Ressources, inégalités et développement des territoires ruraux en Amérique latine, dans la Caraïbe et en Europe » organisé par l'IdA, l'AFD et la Fondation EU-LAC à Paris les 4 et 5 juin 2019, dans le cadre de la Semaine de l'Amérique latine et des Caraïbes.

Ce colloque international a été l'occasion de débats croisés entre praticiens, acteurs institutionnels et chercheurs universitaires qui se dédient à la question du développement rural. Les interventions ont été préparées à partir du constat selon lequel les territoires ruraux et agricoles jouent, grâce aux ressources naturelles spécifiques telles que l'eau, les sols et sous-sols ou la biodiversité, un rôle essentiel pour la production de biens agricoles, alimentaires et de produits énergétiques. Dans un monde marqué par une urbanisation croissante, ils sont également très importants en tant qu'espaces à vocation résidentielle, récréative, touristique ou bien encore patrimoniale, ainsi que sur le plan environnemental de manière générale. Que ce soit en Europe ou en Amérique latine et dans la Caraïbe, ces fonctions mettent en jeu des acteurs très divers dont le rapport au rural ainsi que les capacités d'accès aux ressources et d'investissement s'avèrent souvent très différents. Ces dissymétries et inégalités peuvent être à l'origine d'importantes tensions au sein même des territoires. C'est particulièrement le cas dans les régions andines ou semi-arides et dans les espaces de frontière agricole, qui connaissent des mutations profondes où s'exercent des pressions multiples. Le développement durable des espaces ruraux, indispensable à leur pérennité et leur habitabilité, passe inévitablement par la mise en œuvre de processus démocratiques de gestion intégrée permettant d'allier les trois enjeux essentiels de la conservation, de la compétitivité économique et de l'accessibilité aux ressources, acceptés par l'ensemble des acteurs. L'objectif du colloque a été de montrer comment l'articulation entre ces trois défis constitue l'une des clefs de la soutenabilité et de la démocratie au XXI[e] siècle.

L'événement a représenté un moment privilégié pour réaffirmer la pertinence des études et des actions en faveur des milieux ruraux, particulièrement cruciaux dans notre monde toujours plus urbain et globalisé. Ces milieux constituent en effet autant de lieux d'expériences où se croisent des problématiques environnementales, productives, sociales, culturelles, économiques et politiques.

Cet ouvrage présente une grande partie des contributions présentées durant les deux journées du colloque, ordonnées selon quatre thèmes. Il comporte, outre cette introduction, douze chapitres organisés en quatre parties thématiques et correspondant aux contributions d'un grand nombre de conférenciers présents. Selon l'auteur, le chapitre est rédigé en français, espagnol ou portugais.

La première partie, intitulée « **Les ruralités en Amérique latine au XXIe siècle** », réunit trois textes issus de la conférence inaugurale d'Arilson Favareto et des contributions finales assurées par Sergio Schneider, dont le texte est co-rédigé avec Mireya Valencia Perafan, et Ángela María Penagos.

Arilson Favareto, dans son texte « *Territórios rurais em um mundo urbanizado e globalizado: paradoxos e transição para a sustentabilide* » pose le cadre de l'évolution récente des territoires ruraux dans le monde et en Amérique latine. Tout d'abord, il constate plusieurs paradoxes : le bien-être de la société humaine n'a jamais été aussi important et aussi répandu – en témoignent la réduction des taux de pauvreté, la croissance de l'espérance de vie ou l'accès élargi à l'éducation, mais en même temps, les risques relevant de la persistance d'inégalités et du dérèglement climatique n'ont jamais été aussi graves. Ensuite, à partir de la situation des territoires ruraux en Amérique latine, il dresse une analyse implacable des efforts, mais aussi des limites des tentatives mises en œuvre pour une transition plus durable. La réflexion est prolongée par un examen des implications et des opportunités de l'Agenda 2030 et des 17 objectifs du développement durable de l'ONU. Arilson Favareto pose enfin cinq questions-clés pour l'avenir des territoires ruraux et leur développement.

Le chapitre de Mireya Eugenia Valencia Perafán et Sergio Schneider « *Que desenvolvimento dos territórios rurais em América latina e no Caribe?* » dresse une trajectoire des concepts et outils qui ont contribué à l'approche territoriale des milieux ruraux. Les auteurs analysent leurs potentialités et leurs limites en termes de stratégies de développement durable pour l'Amérique latine. Ils examinent plusieurs points cruciaux de l'approche territoriale : la relation de synergie et de complémentarité entre espaces ruraux et zones urbaines, ainsi que le caractère intersectoriel mais également multidimensionnel de cette dynamique, appliquée aux territoires ruraux.

Dans le chapitre suivant, intitulé « *Desigualdades y ruralidades en América Latina y el Caribe* », Ángela María Penagos part d'une réflexion sur les conditions des territoires ruraux de la région et examine des alternatives favorisant l'émergence et le développement de politiques de réduction des inégalités dans un contexte territorial, c'est-à-dire en restant le plus proche possible des besoins et des aspirations des populations. L'analyse s'appuie sur les

données secondaires et des résultats d'enquêtes dans plusieurs pays de la région. Elle donne lieu à un ensemble de recommandations génériques méritant d'être adaptées en fonction des spécificités de chaque pays, région ou territoire.

La deuxième partie de l'ouvrage, « **Environnement et durabilité du développement** », propose trois regards sur des expériences concrètes de politiques de gestion des ressources naturelles et de l'environnement en Amérique latine, à partir d'une stratégie de transition durable et d'une approche territorialisée.

Dans son chapitre « *Territorios, parques naturales o Áreas Protegidas (AP): conservar y/o valorizar. Los Parques Nacionales Naturales de Colombia* », Carlos Tamayo, en tant qu'acteur et praticien, rend compte de l'expérience des aires protégées et parcs naturels en Colombie. La stratégie colombienne s'est appuyée sur l'évaluation des services écosystémiques pour renforcer la politique de conservation et de valorisation de ces espaces dédiés et protégés. Le texte présente l'approche méthodologique et les résultats de ce diagnostic au niveau du Système National de Parcs Naturels du pays. Les effets positifs de ce processus d'évaluation des services écosystémiques concernent principalement la qualité des eaux et du réseau hydrologique, la régulation du climat et le bien-être des visiteurs des aires protégées.

L'ingénieur forestier Oscar Ch. Sánchez présente pour sa part, dans le texte « *Los programas para proteger bosques de Costa Rica ¿Cómo pagar para preservar y usar?*», la politique de protection des forêts du Costa Rica conduite sur la base du paiement pour services environnementaux. Pionnière au niveau mondial, cette politique de récupération du couvert forestier du pays porte sur les forêts naturelles mais aussi sur les espaces boisés cultivés et gérés par des entreprises. Elle est notamment fondée sur une rémunération de pratiques écologiques des forestiers et des agriculteurs. Le chapitre rend compte de la mise en œuvre de ces programmes de protection des forêts : création du système de zones sauvages protégées, financement du reboisement, gestion et protection des forêts privées. Ces actions ont été principalement financées par l'État costaricien à travers le Fonds National de Financement Forestier (FONAFIFO). Il s'agit d'une expérience originale en matière de préservation, mais également de récupération du couvert forestier à l'échelle d'un pays, le secteur privé recevant le soutien de l'État.

Basée sur des campagnes de terrain successives et de nombreux entretiens auprès de familles vivant en milieu rural, la contribution de Marie Forget a pour titre « *Territoires ruraux et énergies dans les Andes (Argentine, Chili et Bolivie) : production et redistribution* ». Étudiant les modalités de production et d'accès à l'énergie électrique dans les territoires ruraux isolés, elle questionne la place de ces lieux de consommation au sein des nouveaux paradigmes énergétiques en analysant deux dimensions. D'un côté, le développement de l'hydroélectricité, puis celui de nouveaux fronts énergétiques, marquent le caractère globalisant de la production d'énergies et des dynamiques historiques d'intégration des territoires ruraux périphériques. De l'autre côté, l'approche territoriale et décentralisée

favorise l'inclusion sociale des populations marginales, à partir de leur équipement en dispositifs solaires et du développement de moyens de stockage adaptés et de leurs corollaires.

La troisième partie du livre, « **Ressources et organisation de la production agricole** », s'intéresse aux dimensions territoriales de cette dernière.

Prenant appui sur ses travaux de recherche dans le domaine de l'organisation industrielle et de la commercialisation des productions agro-alimentaires, Roberto Bisang présente dans le chapitre intitulé « *Estructura y funcionamiento de las Cadenas Globales de Valor Agroindustriales* », un schéma général des chaines de valeur agro-industrielle. Il soutient l'hypothèse de la spécificité des produits agro-alimentaires qui façonnent des chaînes de valeur selon des caractéristiques propres en termes de structure, de fonctionnement et d'insertion internationale. Il analyse aussi la place des pays agro-exportateurs d'Amérique latine dans les échanges internationaux de biens et services liés au secteur agricole et alimentaire.

Ensuite, dans le chapitre « *Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL) y circuitos cortos en América latina* », Denis Requier-Desjardins et Gerardo Torres Salcido proposent une révision des travaux de recherche et des expériences en matière de Systèmes agroalimentaires localisés (SIAL) et Circuits courts de commercialisation (CCC). Ces travaux conduits notamment en Argentine, Colombie, Costa Rica, Équateur et Mexique, soulignent l'accès croissant des SIAL au marché, à travers les CCC. La dynamique de développement engendrée par la classification territoriale des biens et services agro-alimentaires en milieu rural est mise en évidence. Les auteurs concluent qu'au niveau global, la combinaison entre qualification environnementale, qualification des produits et CCC peut constituer une alternative à un modèle agroalimentaire conventionnel. Mais sa portée peut toutefois être limitée en fonction du type de demande et de consommation.

Le chapitre de Sergio Pereira Leite intitulé « *A questão da financeirização da agricultura e da terra na América Latina: evidências a partir do caso brasileiro* » repose sur des recherches récentes. L'augmentation de la production agricole, liée à la financiarisation de l'agriculture, interroge la régulation de ce processus qui mobilise les marchés fonciers et financiers. Le modèle agro-industriel basé sur la recherche de profits croissants est fortement critiqué pour son manque de respect de l'environnement et des droits des populations vulnérables vivant dans les zones rurales concernées. Le phénomène est de plus aggravé par la concentration économique et financière, associée à une plus grande inégalité dans l'accès à la terre et à ses ressources.

Laureano del Castillo aborde la situation agraire et foncière de son pays dans le texte intitulé **«** *Perú: los estrechos límites de un modelo de desarrollo agrario* **»**. Rappelant l'extrême diversité des territoires ruraux et des exploitations familiales, il souligne que l'agriculture entrepreneuriale d'exportation s'est développée principalement sur la côte péruvienne et en partie en Amazonie. Cette croissance a été facilitée par d'importantes aides publiques et

fiscales en matière d'accès à la terre, ainsi que par la mise en place d'infrastructures hydriques et d'un régime de travail spécial pour les employés agricoles. Ce modèle de développement ne bénéficie pas à l'agriculture familiale qui constitue l'essentiel des communautés rurales et autochtones du Pérou. Les inégalités croissantes et les irrégularités commises par les entreprises extractives et minières ont déjà engendré de graves conflits, qui pourraient augmenter si des politiques territorialisées garantissant les droits et l'accès à la terre et aux ressources n'étaient pas adoptées en faveur des populations rurales.

La quatrième partie, enfin, se concentre sur la thématique « **Action publique et développement rural** » en Amérique latine et en Europe.

Dans sa contribution intitulée « *Les territoires des paysanneries, un angle mort de la participation politique dans les pays andins* », Évelyne Mesclier analyse les raisons et les enjeux du manque de participation et de reconnaissance de l'implication des acteurs ruraux en matière de politique publique et de projets d'aménagement pour leur territoire dans la zone andine. À partir de recherches récentes dans quatre pays (Bolivie, Colombie, Équateur et Pérou, l'auteure explique le peu d'effet de la décentralisation sur la participation directe aux décisions des habitants et de leurs représentants politiques ou professionnels, des facteurs dépassant et s'imposant aux seuls enjeux locaux du développement des espaces de vie des populations rurales andines.

Depuis son poste à la Commission de Bruxelles, María Gafo Gómez-Zamallo propose une réflexion sur la politique européenne de développement rural dans le texte intitulé « *La política de desarrollo rural de la Unión Europea (UE), con especial atención a los aspectos sociales* ». Elle rappelle les mesures proposées par le pilier « développement rural » de l'actuelle Politique agricole commune (PAC) et les potentialités liées au futur cadre réglementaire post-2020. Des exemples spécifiques de projets contribuant à la survie des zones rurales sont examinés dans le cadre d'une réflexion sur l'apport des différentes politiques européennes, nationales et locales, et le besoin d'intégrer l'extrême diversité des zones rurales, de leurs populations et activités. Pris séparément, les États membres et les régions de l'Union européenne sont, de fait, uniques en termes de cultures, de traditions locales et de besoins territoriaux. Une des conclusions du chapitre indique que la future PAC envisage de renforcer le tissu socio-économique des zones rurales, en donnant aux États membres la flexibilité et le soutien nécessaires pour adapter les interventions aux besoins et aux conditions de leurs territoires grâce à des modalités simplifiées et moins normatives.

Au terme de ces contributions écrites et avec pour toile de fond leurs présentations orales et les échanges développés lors du colloque, deux grands enseignements peuvent être tirés.

En premier lieu, la conservation, l'accessibilité aux ressources et la compétitivité économique, en tant qu'enjeux clefs du développement des territoires ruraux en Amérique latine et dans la Caraïbe, comme en Europe, ne peuvent ignorer, au-delà des politiques publiques, l'importance des expériences locales de développement rural et de l'action publique territoriale. Le fait de miser sur le temps long et sur le renforcement de la société civile, peut

être une manière de garantir une institutionnalisation plus fonctionnelle, mais surtout plus juste et plus démocratique des processus de développement. Une connaissance fine des réalités territoriales s'avère donc indispensable, aussi bien pour les praticiens, les décideurs que pour les observateurs.

En second lieu, plus les sociétés sont urbanisées et globalisées, plus elles doivent (re)connaître la dimension rurale qui les soutient. Plus l'urbanité s'enracine dans les pratiques et dans les représentations, plus la résilience des territoires et des territorialités rurales s'affirme et se fait nécessaire. Les urgences actuelles des transitions climatique, écologique et agro-alimentaire, appellent à raisonner en termes de co-construction du développement des territoires ruraux entre acteurs privés, publics et collectifs. Il s'agit de prendre en compte l'interdépendance entre les mondes urbains et ruraux, ces derniers étant des lieux d'apprentissages renouvelés, également essentiels aux sociétés de demain.

***

PARTIE I

Les ruralités en Amérique latine au XXI^{e} siècle

1. Territórios rurais em um mundo urbanizado e globalizado: paradoxos e transição para a sustentabilidade

ARILSON FAVARETO[1]

[1]*Programa de Pós Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC (São Paulo, Brasil) e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).*
E-mail: arilson.favareto@ufabc.edu.br.

INTRODUÇÃO

O século XX foi palco de uma grande transformação que afetou os espaços rurais e sua relação com as cidades: se até então prevaleciam as sociedades agrárias, gradativamente, o mundo passou a ser predominantemente urbano e industrial. Na virada para o século XXI, nova mudança ocorre com a emergência das chamadas sociedades pós-industriais. Nelas, os territórios rurais deixaram de ser somente o espaço da produção de alimentos e passaram a ser crescentemente valorizados por um conjunto mais amplo de funções: a agricultura, como sempre, mas agora também a produção de energia, a preservação de paisagens e do patrimônio cultural, a conservação ambiental, a moradia e certos modos de vida.

Este reposicionamento deu origem a toda uma geração de abordagens que tinham como traço comum certo otimismo com os novos tempos. Surgiram expressões como "nova ruralidade" e "renascimento rural". Algumas décadas após esta primeira geração de estudos e também de políticas públicas associadas ao novo contexto, uma questão se impõe: a mudança vivida nos territórios rurais e nas formas de compreendê-los trouxe consigo uma transição em direção a um modelo mais sustentável de desenvolvimento e de uso de seus recursos?

O argumento que será exposto considera que vivemos uma era de paradoxos, um lento e ambíguo processo de transformações cujo fim é ainda incerto. Além de qualificar que tipo de ambiguidades são estas, tentaremos mostrar que é impossível imaginar um futuro sustentável para as sociedades humanas sem uma transição nas formas de relação com a natureza. Para que isso ocorra, os espaços rurais serão fundamentais. No mundo pós-industrial, a urbanização dependerá cada vez mais das áreas rurais. Nelas estão boa parte das oportunidades para enfrentar velhos desafios, como alimentar um mundo em crescimento populacional, assim como novos desafios como as mudanças climáticas e o aprofundamento das desigualdades. Estas oportunidades, no entanto, não vêm sendo suficientemente

aproveitadas. Tão importante quanto evidenciar de que possibilidades se trata, é desvelar os bloqueios para que elas se concretizem.

Para abordar estes temas, as próximas páginas estão organizadas em três partes. Na primeira, se qualifica esta era de paradoxos e em que consiste a necessidade de uma transição mais ampla. Na segunda, abordamos a posição dos territórios rurais latino-americanos. E na terceira, afirmarmos que o atual debate em torno da Agenda 2030 e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) pode representar uma chance de ouro para acelerar esta transição. Por fim, apontamos cinco temas cruciais cujo tratamento será decisivo para tal ambição.

1. UMA ERA DE PARADOXOS E A NECESSIDADE DE UMA TRANSIÇÃO MAIOR

Quando admitimos que o mundo passa por grandes mudanças, é comum que o debate se concentre em uma falsa questão: vivemos hoje em um mundo melhor ou pior do que aquele de alguns séculos atrás?

1.1. Os *paradoxos atuais*

Por um lado, é possível argumentar que nunca vivemos em um mundo com tanto bem-estar. As estatísticas disponíveis parecem corroborar este tipo de avaliação. No início do século XX, quando a população do planeta estava na casa do um e meio bilhão de habitantes, oito em cada dez pessoas viviam abaixo daquilo que hoje chamamos de linha de pobreza. Era esta também a proporção de analfabetos e iletrados. A expectativa média de vida ficava em torno dos trinta e cinco anos de idade, em alguns continentes podia chegar até a uma década menos do que isso. Para o início do século XXI, numa sociedade com sete bilhões de habitantes, duas em cada dez pessoas vivem abaixo da linha de pobreza extrema e o número de analfabetos é da mesma ordem. A expectativa média de vida mais do que dobrou em muitos países.

Por outro lado, todo este progresso tampouco significou uma expansão das liberdades humanas, definição simples e bela da ideia de desenvolvimento formulada em 1998 pelo Nobel de Economia, Amartya Sen. A realização das aspirações que cada ser humano cultiva a respeito do seu futuro não depende apenas de quanto de dinheiro se tem no bolso, da posse de um diploma ou da possibilidade de viver mais anos de vida; mas também da distribuição desigual das capacidades efetivas de usar estes funcionamentos para as realizações que cada um almeja. E é inegável que nunca as oportunidades estiveram tão desigualmente distribuídas e nunca foram tão perceptíveis os grandes riscos globais.

Como se sabe, as desigualdades entre grupos de países cresceram acentuada e continuadamente até meados do século XX, e mesmo ficaram estáveis, foi num patamar alto. A desigualdade interna a cada grupo de países permaneceu quase inalterada ao longo dos séculos XIX e XX, diminuiu no meio do século XX mas depois voltou a crescer de forma rápida e generalizada na virada para o século XXI. O economista Thomas Piketty sugere mesmo que

se trata de uma nova etapa na história do capitalismo, na qual os rendimentos do capital aumentam de forma mais acentuada do que o crescimento econômico, gerando desigualdade intrínseca (Piketty, 2014). Se no auge da sociedade industrial prevaleceu a expectativa de que o crescimento econômico iria solucionar as mazelas sociais, o que se vê no período recente é um desencantamento com esta aposta, contaminando outras instituições importantes da vida moderna como a própria crença na democracia. Dito de outra forma, se até uma geração atrás muitos se conformavam com certa precariedade mas seguiam endossando o contrato social vigente, esperando que seus filhos teriam um destino melhor, hoje para muitos, essa expectativa se esvaiu.

Ao lado das desigualdades, a questão ambiental emerge como outro grande risco do mundo atual. Se até o século XIX a curva das emissões de gases estufa apresentou crescimento moderado, desde então ela evoluiu com intensidade. Por volta de 1950, houve uma explosão para níveis alarmantes, dando forma à "grande aceleração" (McNeill e Engelke, 2014). As alterações no relativo equilíbrio que marcou extenso período da existência do planeta parecem legitimar afirmações que apontam o surgimento de uma nova era, o Antropoceno, cuja definição foi cunhada pelo biólogo Eugene Stoermer e popularizada pelo Nobel de Química em 1995, Paul Crutzen. Embora alguns situem o ponto desta virada no surgimento da agricultura doze mil anos atrás, e outros num passado ainda mais distante com o aparecimento do Homo Sapiens – como no *bestseller* de Yuval Harari, é certo que nas décadas recentes houve um brutal salto na intensidade da ação humana sobre a natureza. Os relatórios do Painel intergovernamental sobre mudanças climáticas globais, que obteve o Prêmio Nobel da Paz em 2007, trazem amplas evidências que corroboram a ideia da alteração dos fluxos naturais e do equilíbrio ecossistêmico que perduraram durante o Holoceno.

Na questão agroalimentar os paradoxos também são flagrantes. A proporção de pessoas subnutridas nas regiões em desenvolvimento diminuiu de 23% em 1990 para 12% em 2014. Por um lado, os dados mostram que é possível, no intervalo de uma geração, alcançar progressos significativos. Por outro, é preciso reconhecer limitações persistentes. Os progressos não foram homogêneos: houve regiões do planeta em que foram mais expressivos como na América Latina, e em outras o problema permaneceu, por exemplo na África e partes da Ásia. E os ganhos vistos podem não ser duradouros. A porta de saída da pobreza e da fome é uma porta giratória. O relatório da FAO de 2019 mostra que, após uma década e meia de recuo, a fome voltou a crescer: ela afetava 777 milhões de pessoas em 2015, e apenas três anos depois esse número atingia 821 milhões de pessoas, o equivalente a um em cada nove habitantes do planeta. Os relatórios identificam em duas crises as causas da piora: conflitos na África Subsahariana e partes do Sudeste e Oeste da Ásia, e problemas ambientais que resultam em secas prolongadas ou inundações. A isso se soma a desaceleração econômica mundial, com efeitos sobre a renda das pessoas e sobre a capacidade de financiar políticas em países pobres ou de renda média, afetando a produção, a disponibilidade e o acesso aos alimentos.

Cinco problemas se colocam para o setor agroalimentar no mundo contemporâneo: a desigualdade, expressa nas diferenças regionais de persistência da fome, mesmo com produção suficiente para alimentar todos; a má nutrição, pois em muitos casos o acesso a mais alimentos não significa alimentação saudável; a crise ambiental que tende a tornar mais frequentes e severos os eventos extremos que afetam regiões produtoras ou com concentração de pessoas pobres; e os impactos ambientais do atual sistema agroalimentar que, ao longo de toda a cadeia, da produção à distribuição, é responsável por aproximadamente metade das emissões mundiais de gases estufa.

1.2. *Oportunidades para uma transição sustentável*

O exercício de apontar paradoxos do mundo atual poderia se estender para outros domínios. Mas, como em todo momento de crise, para além da dramaticidade destes extremos, oportunidades se abrem, com consequências para o futuro dos territórios rurais. Três são particularmente importantes: a oportunidade demográfica, a tecnológica e a territorial.

Segundo projeções das Nações Unidas, após séculos de crescimento populacional exponencial, a próxima geração pode assistir a uma estabilização no número de habitantes do planeta. Se ocorrer, este cenário traz consigo algo praticamente inédito desde a Revolução do Neolítico. É certo que a população mundial estará em um número bem alto, e que a estabilização do crescimento não será homogênea entre regiões do globo: Europa e América já têm a curva praticamente estabilizada, África crescerá por muito tempo ainda e na Ásia tende a ser muito diferente o desempenho de seus dois maiores países, com a China sob forte controle populacional e a Índia em vias de se tornar o país mais populoso do mundo. Independente desta heterogeneidade, esta possível condição prevista para 2050 aproximadamente traz uma situação totalmente nova: antes o crescimento populacional exponencial tornava necessária uma expansão igualmente acelerada da produção, vivíamos sob ameaça permanente da escassez. Em um mundo com crescimento demográfico estancado, o número de pessoas a satisfazer permanecerá estável, mas ao mesmo tempo continuará crescente a capacidade produtiva da Humanidade. No mínimo, isto pode significar menor exigência de transformação de recursos em bens e serviços.

A oportunidade tecnológica envolve o fantástico salto na capacidade das sociedades em produzirem bens e serviços, algo experimentado desde o advento da associação entre ciência e processo produtivo no século XIX e mais acentuadamente desde o meio do século XX. É amplamente aceito que o crescimento do produto bruto foi muito mais significativo do que o crescimento populacional, pondo fim aos sombrios prognósticos malthusianos. E nada leva a crer que esta capacidade irá diminuir. Pelo contrário, a revolução informacional abre um cenário de potencialidades inauditas, embora não infinitas. O limite que se coloca à expansão produtiva não vem da ciência e sim da capacidade de suporte dos ecossistemas, pois mesmo em uma economia do conhecimento, não existe atividade econômica sem consumo de materiais e de energia. A capacidade de obtenção desses bens é limitada, porque é restrita à condição de equilíbrio dinâmico de certos ecossistemas e à manutenção por eles da prestação

dos serviços ambientais de que depende a espécie humana. É o caso da regulação térmica e do regime de chuvas ou do fechamento do ciclo de determinados elementos químicos, entre outros. Logo, a oportunidade tecnológica permite manter em ascensão o incremento da capacidade produtiva, desde que seja usada, ao menos em parte, para alterar justamente a forma de se produzir, tornando a economia menos intensiva em recursos naturais e em impactos destrutivos sobre a natureza.

Outro aspecto fundamental da oportunidade tecnológica diz respeito ao que é produzido. Dados disponíveis em escala global sugerem que desde os anos oitenta, a curva do Índice de Progresso Genuíno, que tenta expressar um conjunto de variáveis que medem o bem-estar humano, se descola da curva do Índice de Produto Bruto. Isto é, se num primeiro momento, para que houvesse melhoria da vida das pessoas, era necessário o crescimento econômico – afinal, é preciso geração de riquezas para investir em escolas, hospitais, produção de alimentos, entre outros itens necessários ao bem-estar – a partir de certo patamar as coisas parecem não andar juntas. Este descolamento das duas linhas mostra que parte daquilo que é produzido tem pouca ou nenhuma função na melhoria da condição humana e resulta no que economistas de outrora chamaram de "consumo conspícuo": produzir automóveis de luxo certamente aumenta o prazer de seus proprietários, mas nada acrescenta à mobilidade humana e o mesmo pode ser dito de outros hábitos e bens. O que se quer dizer é que, ainda que a capacidade produtiva da humanidade permanecesse estável nos patamares atuais, o que não acontecerá, existe já hoje uma margem razoável que pode ser orientada para a produção de coisas que contribuam preferencialmente para a ampliação do bem-estar. Eis, novamente, o tema da desigualdade recolocado. Este imperativo de reduzir a pressão ambiental e reorientar o produto da atividade econômica nada mais é do que aquilo que Herman Daly, um dos principais nomes da economia ecológica, já chamava em 1973 de estado estacionário, ou de substituição do crescimento pela expansão física do produto bruto por um crescimento qualitativo. O estado estacionário corresponde para Daly à situação na qual cada novo bem produzido substitui outros, mas com maior capacidade de cumprir a função de expandir o bem-estar.

Ora, tal revolução na forma de usar recursos naturais tem nas zonas rurais um espaço por excelência de realização, pois é nele que se produz boa parte dos alimentos, dos materiais e da energia de que dependem as sociedades humanas, e nele se realizam os serviços ecossistêmicos já mencionados. Isto leva, finalmente, à oportunidade de natureza territorial que carrega dois aspectos.

Primeiro, até uma geração atrás se imaginava o futuro das sociedades como uma vida cada vez mais artificializada, com seus habitantes confinados em megalópoles. O que se observa na tendência atual dos assentamentos humanos é bem diferente. Se na virada para o século XXI tornou-se usual a afirmação de que pela primeira vez na História há mais pessoas vivendo nas cidades do que nos campos, o outro lado da moeda é que, em pleno mundo pós-industrial, quatro em cada dez pessoas ainda vivem em áreas rurais. Se somarmos a isso as pessoas vivendo nas cidades médias, teremos aí algo como duas em cada três pessoas habitando

espaços rurais ou intermediários. Algo muito distinto da caricatura de que tudo é ou se explica desde o urbano.

Qual é a consequência disto para os paradoxos de nossa época? Reside aí uma possibilidade de constituição de sistemas territoriais muito mais eficientes no metabolismo entre sociedade e natureza. Territórios são sistemas sociais que dependem dos sistemas naturais que lhes dão suporte. A constituição de novas tramas territoriais permite uma relação entre campos e cidades de complementaridade e fecundidade, e não de cisão e esterilização. Isto envolve a criação de sistemas localizados de produção e distribuição de alimentos, a flexibilização da matriz energética para aproveitar vantagens locais associadas a fontes disponíveis em certas formações espaciais, e implica em algum equilíbrio entre os múltiplos usos e funções dos espaços rurais por seus habitantes e pelos que estão nos centros urbanos próximos.

Segundo aspecto decisivo: em muitos países, é nas áreas rurais que se concentra a pobreza e a privação de necessidades básicas, mas estes espaços são também marcados por razoável disponibilidade de recursos naturais a serem conservados ou recuperados. O corolário é que o estabelecimento de novas formas de relação entre sociedade e natureza, que têm no mundo rural um espaço por excelência de realização, pode permitir, a um só tempo, enfrentar três desafios: melhorar o bem estar de amplos contingentes que vivem sob severas restrições materiais; facilitar a transição para um padrão produtivo de menor impacto ambiental; enfrentar a desigualdade por meio da criação de oportunidades econômicas para pessoas e regiões mais pobres, justamente apoiadas em atividades produtivas ou de conservação associadas a esta transição.

Se isso pode parecer retórica abstrata, basta lembrar como ideias similares vêm se tornando frequentes, seja na voz de lideranças políticas de destaque defendendo o chamado *Green New Deal*, ou de organismos internacionais dando visibilidade a ideias como o *Big Push Ambiental*, como a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Resta saber se os territórios rurais latino-americanos estão se posicionando de forma a aproveitar estas possibilidades.

2. TERRITÓRIOS RURAIS E ESTILOS DE DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA

Embora estratégicos para a transição sugerida na seção anterior, os territórios rurais latino-americanos têm sido o palco de investimentos públicos e privados que, quanto ao seu resultado final, vão na direção oposta ao desejado. Isso se deve em grande medida ao fracasso das grandes narrativas sobre o desenvolvimento experimentadas nos últimos cem anos.

2.1. *Alguns paradoxos atuais dos territórios rurais latinoamericanos*

Duas características marcam o estilo de desenvolvimento dos países latino-americanos: conformam uma região entre as mais desiguais do planeta e são economias altamente dependentes do uso intensivo de sua base de recursos naturais. E não é mero acaso: as duas

características se reforçam mutuamente. Se em determinado momento houve a aposta de que a inserção dos países na ordem internacional, apoiada em suas vantagens comparativas, levaria ao crescimento econômico e com ele, à melhoria dos indicadores sociais, hoje se vê que ocorre claramente o contrário. O primeiro paradoxo que marca os territórios rurais latino-americanos reside exatamente aí: quanto mais intenso é o desenvolvimento agrícola nestes países, pela forma como ele se dá, maior é a desigualdade. Dito de outro modo, quanto mais desenvolvimento agrícola, menos desenvolvimento da base produtiva do país se olhamos para o que se passa no conjunto de seus setores, e também, menos desenvolvimento rural se entendemos que isso deveria significar maior bem-estar de seus habitantes.

Tomemos o caso do Brasil. Líderes empresariais da agricultura chegam a chamar de benção a existência de condições naturais favoráveis à produção em larga escala, argumentando que, sem isso, o país estaria em situação ainda pior na crise atual. Possivelmente, sim. A produção agropecuária respondia em 2014 por pouco mais de um terço das exportações brasileiras, o setor de mineração vinha atrás com 18% e pouco depois estava o setor de serviços com 13%. Em ramos industriais tradicionais, a indústria química contribuía com meros 7%, mesmo percentual do setor metalúrgico, e a poderosa indústria automobilística nacional com 6% (IEDI, 2020).

Já sob o ângulo de sua contribuição para o PIB brasileiro, a participação da agropecuária é bem mais modesta, limitada à casa dos 5%. Percentual que, aliás, não se alterou ao largo das últimas duas décadas. Se é assim, o que dizer dos anúncios sucessivos de recordes nas safras de grãos? A resposta é simples: é preciso produzir cada vez mais na agricultura para gerar a mesma renda relativa. O *boom* das commodities da década passada foi algo excepcional. A tendência ao longo do último século é de declínio do valor relativo dos produtos primários. E isto é preocupante porque, se parte do crescimento da produção vem de ganhos de produtividade, outra parte resulta de contínua incorporação de terras antes ocupadas por florestas e vegetação nativa. Assim, a expansão física da agropecuária converte crescentemente recursos naturai, valiosos para a conservação ou outros usos que serão cada vez mais requisitados pela economia do século XXI, em áreas de produção primária, gerando com isso, no entanto, o mesmo volume relativo de riquezas de outrora.

Em resposta, os defensores deste modelo argumentam que seria preciso tomar em conta os resultados do agronegócio como agregado intersetorial, e não só a agropecuária em sentido estrito, pois são cada vez mais relevantes um conjunto de atividades de transformação, comércio e serviços a ela associadas. Mesmo nesta visão ampliada, o que se tem é um aumento para a casa dos 25% de participação no produto bruto total dos setores, no caso brasileiro. Na Argentina, o PIB agropecuário se multiplica por sete resultando em um PIB ampliado de 32%, e no Uruguai, com um fator de 5.6 tem-se um percentual de 34%. Todos os outros países apresentam números inferiores. Portanto, nos casos mais exitosos e com seus efeitos encadeadores, o setor agropecuario nunca passa de um terço das economias nacionais.

No que diz respeito à participação na renda das famílias rurais, dados compilados por Martine Dirven em 2019 mostram que apenas na Bolívia, no Equador e no Uruguai, os ingressos vindos da agropecuária representavam a maior parte dos rendimentos, com 59% e 55%, respectivamente (Dirven, 2019). Em todos os demais, o percentual de estabelecimentos predominantemente agrícolas era inferior a 50%. Neste grupo, os maiores percentuais estavam em Honduras com 47% dos domicílios, Brasil com 46%, Chile e Guatemala com 43%, Paraguai com 42% e Panamá com 37%. Os demais já caem para a casa dos 20% ou menos.

Quanto aos empregos, a taxa média nos países selecionados por Dirven mostra que em nenhum deles, a variação havia sido positiva entre 1990 e 2010. No Brasil, o recuo foi de -1,44% ao ano. Na média dos dezesseis países estudados, a taxa foi de -0,92% ao ano. O maior recuo se deu no México, com -3% ao ano, e o menos expressivo na Guatemala, com -0,09% ao ano. Tudo isso sem mencionar os indicadores sociais nas regiões mais dependentes do setor primário. Qualquer um dos vários relatórios internacionais mostraria que há uma brecha significativa entre áreas rurais e urbanas quando se trata de analisar as condições de vida de seus habitantes (Rimisp, 2019).

Se o dinamismo do setor agropecuário viesse acompanhado de diversificação econômica, que permitisse incorporar no setor industrial o trabalho que vai sendo descartado pelas inovações introduzidas no setor primário, não haveria problemas. Mas não é o que acontece. Ao contrário, o aprofundamento da dependência das exportações de *commodities* é acompanhado de uma diminuição gradativa da participação industrial. No caso do Brasil, a redução é assustadora: em fins dos anos 1940, a parte da indústria brasileira no PIB era de 12%. Todo o esforço de industrialização do período desenvolvimentista elevou este percentual até atingir seu auge em 21,8% na década de 1980. De lá pra cá, com pequenos intervalos, a queda é vertiginosa, tendo alcançado o patamar mais baixo de 11% em 2016. É um claro caso de "desindustrialização precoce" (Rodrik, 2015) que se repete em outros países da região.

Com os efeitos limitados da agricultura e da indústria, deve-se imaginar que o protagonismo se desloca para o setor terciário. De fato, no caso brasileiro, três quartos dos empregos gerados nos últimos anos estão neste segmento. Porém, não se trata de um setor terciário avançado, como ocorre em países ricos, onde se substitui com empregos mais bem remunerados o velho trabalho agrícola ou industrial. Nos casos brasileiro e latino-americano trata-se de uma terciarização precoce, com precarização e baixos salários.

E o que impulsiona o dinamismo deste setor terciário, se a capacidade dos outros dois setores é limitada? Em grande medida, é o gasto público ou dependendo do país, remessas do exterior. Ambos os casos são sintomáticos da fragilidade destas economias. No caso do México, a participação dos salários na renda das famílias diminuiu significativamente desde os anos 1980. Ao mesmo tempo, remessas familiares vindo do exterior aumentaram e se tornaram predominantes nos anos 2000. No caso brasileiro, prevalecem municípios que têm uma dependência superior a 70% de seu orçamento dos repasses feitos pelo governo central.

Este modelo colapsa em contextos de crise fiscal, como a que vem sendo experimentada recentemente.

De tudo isso, o que se quer destacar é que a chamada via agrícola não tem representado um horizonte promissor de dinamização econômica estável e acompanhada de sofisticação da estrutura produtiva, ou de ampliação de empregos e oportunidades para as pessoas. É por isso que não se encontra no mundo, entre os países com melhores indicadores, exemplos nos quais a riqueza e o bem-estar se apoiem em economias dependentes do setor primário. Quando esse setor se baseia em grandes propriedades, os efeitos são ainda mais perversos na produção de desigualdades, fragilizando crescentemente as bases de melhoria do bem-estar, ou em outras palavras, prejudicando o próprio desenvolvimento.

Se o primeiro paradoxo é este – quanto mais desenvolvimento agrícola, menos desenvolvimento rural e menos desenvolvimento dos países – o segundo paradoxo é que nunca os países latino-americanos experimentaram tantas inovações nas políticas para o desenvolvimento rural. Em muitos casos, nunca houve como no início do século XX, sob os governos representativos do chamado progressismo latino-americano, tantos recursos para a agricultura familiar. Naquele período se criou toda uma nova geração de políticas e programas. Alguns colocaram de forma inédita o combate à pobreza e à fome no centro das estratégias governamentais. Apesar de tudo, o cenário permanece aquele esboçado acima.

É certo que o ciclo do progressismo latino-americano foi interrompido e que atualmente há um desmonte daquele mix de políticas e programas inovadores em vários países. A realidade, no entanto, é mais complexa. Antes mesmo das mudanças de governos que ocorreram a partir da segunda metade dos anos 2010 e deram lugar a agendas orientadas pelo liberalismo ou por um populismo conservador, é preciso reconhecer que as economias nacionais não vinham revertendo a desindustrialização. Se é verdade que houve inegáveis avanços na redução da pobreza, mesmo nesta dimensão o desempenho positivo já vinha arrefecendo gradativamente.

Ao que tudo indica, o modelo sustentado na tentativa de equilibrar um crescimento econômico apoiado na exportação de *commodities*, acompanhado do fortalecimento de um mercado interno impulsionado pelo gasto público e pela valorização salarial, características típicas do progressismo latino-americano, foi algo de fôlego curto. Em tal quadro, tampouco teve efeito o esforço de países como o Brasil em retomar o apoio ao setor industrial. Porque em um contexto de revolução tecnológica seus efeitos sobre o emprego são limitados. E porque a chamada globalização diminuiu muito o espaço da industrialização nacional como alternativa de desenvolvimento.

Em resumo, a América latina é hoje palco de três projetos fracassados. A especialização produtiva e o aprofundamento do seu papel de exportador de bens primários levaram ao cenário acima descrito. Mas também o modelo de industrialização induzida desde o Estado, embora tenha sido claramente importante, não gerou os efeitos positivos desejados e está em franca reversão. O progressismo latino-americano tentou se equilibrar entre estes dois modelos, tendo como fator de equilíbrio uma prioridade à agenda social. Os resultados estão

aí: houve melhoria momentânea dos indicadores sociais e crescimento econômico posteriormente interrompido com a crise fiscal, mas ao mesmo tempo não se reverteu a dependência das *commodities*. Com isso os países tornaram-se sociedades pós-industriais sem terem passado por um verdadeiro e completo processo de urbanização e industrialização, com tudo o que isso implica para o bem-estar de suas populações e para a fragilidade de sua inserção na ordem internacional.

2.2. *Os territórios rurais latino-americanos e sua contribuição para novas narrativas de desenvolvimento*

Apesar de tudo, os espaços rurais da região continuam e continuarão sendo importantes. Nas áreas rurais latino-americanas vivem aproximadamente 120 milhões de pessoas, das quais perto de 40 milhões ocupadas no setor primário. O primeiro destes números encontra-se estável, e o segundo em declínio.

De um lado, as tendências econômicas e demográficas parecem apontar um futuro no qual haverá mais incentivos para a especialização na produção primária, graças ao poderio econômico chinês e ao crescimento demográfico concentrado na Ásia e na África, regiões que continuarão demandando mais do mesmo da América latina. Por outro, os preços no mercado internacional já não são os mesmos do período do *boom* das *commodities*. A economia mundial se expande menos e a China, em especial, cresce metade do que dez anos atrás. Em resumo, é o pior dos mundos: incentivos à especialização primária, mas sem a mesma remuneração obtida no passado. Não é de surpreender, portanto, a explosão dos conflitos socioambientais e a volta do crescimento da pobreza rural, após duas décadas de recuo (Trivelli e Berdegué, 2019).

Ao mesmo tempo, há um verdadeiro arquipélago de inovações em curso. Nunca houve tantas experimentações em políticas voltadas aos mais pobres ou às populações indígenas e tradicionais. São numerosos os nichos de mercado que valorizam a produção orgânica ou certificada. É crescente a tentativa de diálogo de grandes corporações com demandas dos consumidores por alimentos saudáveis. E será mais forte, no futuro, a pressão internacional pela conservação de áreas relevantes para a preservação da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos em um contexto de crise climática. Mas todos estes aspectos somados não levaram ainda a um balanço positivo nas formas de relação entre sociedade e natureza, como se tem repetido até aqui.

Disso decorre que os países latino-americanos terão que buscar novas narrativas de organização social, caso contrário enfrentarão crises constantes. Falar sobre o futuro é especular, mas o passado traz lições para que não se incorra em pessimismo. As modernas abordagens sobre desenvolvimento (North *et al*., 2009; Acemoglu e Robinson, 2012; Piketty, 2019) sugerem que não há nada de inevitável na conformação das instituições econômicas de nossos tempos. Elas são sempre resultado das escolhas políticas que cada sociedade constrói, em cada momento de sua história. Mais ainda, regimes desiguais ou extrativos não se sustentam ao largo do tempo, a não ser quando acompanhados de crises recorrentes ou em

regimes autoritários. O sistema democrático é uma condição pela qual as sociedades podem alterar a agenda do Estado sempre que o custo das escolhas se torna demasiado alto.

É verdade os sistemas democráticos não têm sido suficientes para produzir uma alternativa eficiente e duradoura nos últimos vinte anos, oscilando entre modelos já experimentados, com seus limites. Mas é também por isso que preservar a democracia é condição para que se continue buscando melhores alternativas. E não é por outra razão que na América latina crises econômicas e alta desigualdade têm na fragilidade democrática uma companheira constante.

Em tal quadro, por que esperar que o futuro abra mais espaço para uma transição sustentável na região? O que o passado ensina é que há ao menos três caminhos para a mudança, mesmo em contextos restritivos: as mudanças exógenas, quando algo no contexto externo a um país impõe mudanças de fora para dentro; as mudanças incrementais, quando pequenas alterações se acumulam até um ponto de ebulição e um câmbio qualitativo; e o conflito entre instituições e regras que organizam a vida social.

Estas três fontes hoje operam no contexto latino-americano. Há uma crise civilizatória que crescentemente pedirá destes países mais do que a exportação de bens primários, com destaque para a conservação da natureza. A região conhece também mudanças graduais, com o aumento da escolaridade e da renda da população, com alterações em suas exigências de acesso ao mercado de trabalho e a direitos. Finalmente, existe também um conflito entre instituições, pois a expansão do bem-estar é incompatível com o aprofundamento do atual modelo econômico que produz riquezas ao custo de crescentes desigualdades e crise ambiental.

Cabe então uma última pergunta: a ascensão, no panorama global, da retórica da sustentabilidade e de sua materialização em instrumentos como a Agenda 2030, representa a emergência desta nova narrativa coerente com a transição reivindicada até aqui?

3. AGENDA 2030 E OS ODS: UMA POSSIBILIDADE, TRÊS CRÍTICAS

É impossível afirmar que a sustentabilidade ou o desenvolvimento sustentável representam uma nova narrativa, capaz de associar dinamização econômica, ampliação do bem-estar e conservação ambiental. Certamente se trata da "primeira utopia do Antropoceno" (Veiga, 2017), e utopias funcionam como organizadoras de prioridades, de imagens de futuro, algo fundamental em contextos de crises civilizatórias como a atual.

José Eli da Veiga também sugere que a sustentabilidade é sobretudo um valor que será crescentemente reconhecido como tal, como aconteceu com a democracia ao largo dos tempos. Mas nestes dois casos, sustentabilidade e democracia, pode-se usar estas palavras para processos e conteúdos bem diferentes, a depender de quem emite o discurso. Há muita polissemia e alguma banalização. Por isso, talvez o desenvolvimento sustentável poderia ser melhor definido como uma retórica normativa, à espera de uma teoria capaz de equacionar de

que maneira as várias dimensões – econômica, social, ambiental, institucional, cultural – se entrelaçam e, principalmente, por que caminhos se pode produzir mudanças que levem à transição almejada.

O núcleo da ideia de desenvolvimento sustentável está na afirmação de que é possível um modelo de relação entre sociedade e meio ambiente no qual a expansão das liberdades humanas seja compatível com a conservação da natureza no que ela tem de fundamental: a prestação dos serviços ecossistêmicos de que depende a vida social e o bem-estar das pessoas. Para tentar alcançar esse objetivo foram adotados a Agenda 2030 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Desde então, é comum encontrar o selo colorido com os dezessete ODS em materiais produzidos por organizações, governos e empresas ou o destaque a um ou dois deles, sinalizando que certa iniciativa contribui com determinada dimensão. Mas justamente aí está um problema. A Agenda 2030 e os ODS só serão o embrião de uma transição se forem vistos como o convite para uma nova narrativa abrangente, não fragmentada em objetivos justapostos ou isolados. Pode-se até atingir um ou mais dos ODS, mas simultaneamente prejudicar outro dos dezessete domínios. Foi isso o que aconteceu na Europa do período do pós-guerra ou com o progressismo latino-americano dos anos 2000. O grande desafio está nas interdependências entre os vários ODS. Moldar uma narrativa ampla e apoiada nestas interdependências é a primeira condição para o êxito desta iniciativa.

A segunda condição é a pactuação de uma estratégia de transição. Os debates internacionais se concentram em torno do financiamento da Agenda 2030 e dos ODS, ou da melhor estrutura no âmbito das Nações Unidas para conduzir tal processo. São questões relevantes, mas outras precisam ser respondidas. Qual será o papel dos Estados e do setor privado nesta transição? Como introduzir critérios sociais e ambientais na alocação dos grandes fundos públicos e privados, induzindo seletivamente certos tipos de atividades empresariais? Como lidar com o caráter crescentemente poupador de trabalho de um capitalismo financeirizado e informacional? Aos mais pobres resta o alívio da pobreza via transferências de renda, ou pode-se privilegiar atividades intensivas em trabalho, desde que não atrapalhem a eficiência de investimentos produtivos e voltados ao bem-estar? Toda a dinamização econômica seguirá sendo resultado da transformação da natureza em bens e serviços, ou haverá lugar crescente para o apoio a remuneração de empresas e pessoas para a conservação ecossistêmica?

Podemos identificar, ainda, uma terceira condição: mesmo que estivessem sendo cumpridas as metas pactuadas, o que não ocorre atualmente, será preciso dobrar esforços. Os primeiros balanços mostram que as contribuições espontâneas de cada país, somadas, seriam insuficientes para conter o aquecimento global na casa dos dois graus ao longo das próximas décadas. No ritmo atual, não é improvável um nível de aquecimento de três graus, que teria consequências dramáticas.

As três condições não devem ser vistas sob o signo do pessimismo, e sim do realismo. As oportunidades que se abrem, já introduzidas páginas atrás, são tão importantes quanto os

limites apontados. Trata-se de uma era de paradoxos e é preciso direcionar as mudanças no sentido de uma transição sustentável. Poderemos ter uma transição conduzida, mesmo que errática, ambígua e conflitiva, ou pode ser necessário que alguma forma de colapso se instale, para então haver resposta à altura. De toda forma, algo deve ser feito nas várias escalas e setores. A seguir são apresentados cinco temas, cujas formas de tratamento envolvem com centralidade os territórios rurais latino-americanos e sua possível contribuição em tudo isso.

Sistemas agroalimentares

O debate público opõe interesses e práticas das grandes corporações àquilo que é feito por pequenos agricultores e populações tradicionais mundo afora. Os conflitos não são poucos. Mas é preciso reduzir tanto o dualismo praticado por muitos dos críticos dos sistemas agroalimentares predominantes, como a esquizofrenia institucional que tenta atender a dois padrões antagônicos: agroecologia em sistemas locais de produção e abastecimento de um lado e intensificação produtiva das grandes corporações, de outro. Os sistemas localizados irão coexistir no futuro próximo com a grande indústria de alimentos. Mas isso não pode significar dois padrões distintos: é preciso introduzir critérios socioambientais crescentes no mundo das grandes corporações e ampliar a escala de participação da agricultura familiar e das práticas sustentáveis, orgânicas ou agroecológicas para além dos circuitos curtos. Precisamos de um modelo com flexibilidade para abrigar formas diferentes de produzir, mas que funcionem sob incentivos e regulação coerentes e consistentes com a busca crescente por maior bem-estar e menor custo ambiental. Isto envolve mudanças em vários domínios, da logística a tributação, passando por legislação sanitária e outros.

Novas formas de uso social dos recursos naturais

A virada para o século XXI permitiu afirmar a multifuncionalidade dos espaços rurais. Serão cada vez mais presentes as novas formas de uso econômico dos recursos: bioeconomia, energias renováveis, turismo sustentável, pagamentos por serviços ambientais. Tudo isso ainda permanece subdimensionado e é preciso ampliar o espaço destes temas na agenda pública, sobretudo num contexto de diminuição da participação da agricultura na ocupação das pessoas e na renda das famílias rurais. Caso contrário, tais oportunidades serão capturadas por agentes privados, com menor repercussão sobre o bem-estar dos mais pobres. Um novo regime de inovações será certamente dirigido pelo setor privado e por mudanças nos padrões de consumo. Mas um papel central deve ser desempenhado pelo Estado. A chamada revolução verde e o modelo produtivista não surgiram sem a mão forte dos governos. O mesmo será necessário para a emergência de um novo padrão, agora orientado pelo ideal normativo da sustentabilidade. Aquilo que a economista Mariana Mazzucato chamou em 2014 de "estado empreendedor" esteve por trás da ascensão de grandes setores como a indústria alimentar, farmacêutica ou da informação. Algo similar terá que ser feito novamente para mobilizar financiamento, pesquisa e outros esforços necessários à realização de uma grande transição, que possa ir além de nichos sustentáveis localizados.

Regulação do uso da terra

Para promover a conservação ambiental, será necessário fortalecer os regimes que disciplinam o uso da terra. A onda de internacionalização e financeirização dos recursos naturais, assim como a diminuição da fiscalização ambiental e das restrições de uso de áreas sensíveis, tal como vem ocorrendo na América latina, vão na direção oposta do que se deve fazer. Pressão de atores de mercado, acordos internacionais de comércio ou na área ambiental e ação deliberada de governos são vetores que devem convergir para estabelecer regras e limites para a exploração da natureza.

Diversidade multisetorial das economias

Estimular a diversificação das economias dos territórios é fundamental para criar alternativas de geração de trabalho, complexificar o tecido produtivo e favorecer um ambiente mais propício à inovação. É também uma forma de explorar melhor os vínculos urbano-rurais, cada vez mais promissores com a crescente conectividade física e virtual das áreas rurais. Isto permite explorar temas já conhecidos como a pluriatividade das famílias e a mescla de rendas agrícolas e não agrícolas. Permite igualmente ampliar a complementaridade entre políticas sociais, com as transferências condicionadas de ingressos, mas que pouco têm alterado o panorama produtivo das regiões mais pobres, com políticas de inclusão produtiva e fomento a novas atividades econômicas geradoras de trabalho.

O problema das coalizões

Mais do que um elenco de medidas, o aspecto decisivo na transição para uma sociedade mais sustentável é saber qual será a coalizão de forças sociais capaz de dar suporte para este tipo de mudanças. A História mostra a importância de coalizões amplas e plurais dirigindo os processos de mudanças institucionais que tiveram caráter inclusivo. Por isso, atores coletivos representativos de forças hoje críticas ao modelo predominante, como os movimentos de camponeses e agricultores familiares, assim como o movimento ambientalista, certamente serão importantes. Mas a literatura mostra que sem fissuras entre os grupos representativos das elites, dificilmente as mudanças se sustentam ao largo do tempo. É por isso que segmentos progressistas do setor empresarial, na agricultura ou na indústria alimentar, consumidores e parte das burocracias governamentais, entre outros, também precisarão ir além da retórica quando se tratar de transição para a sustentabilidade. O grande desafio é costurar interesses não facilmente conciliáveis em uma agenda com poder de alterar os parâmetros de produção e distribuição do resultado econômico, com destaque para novas formas de uso da natureza.

CONCLUSÃO

Os paradoxos mencionados ao longo do texto revelam a dramaticidade da nossa crise civilizatória, mas também as oportunidades que se abrem para transformar os conflitos e as contradições do modelo atual em um processo de transição para a sustentabilidade. Mudanças assim são processos lentos e de longo prazo, muitas vezes erráticos, envolvendo uma diversidade de atores e caminhos, e combinações delicadas de conflito e cooperação. Os cinco temas sensíveis mencionados, cujo melhor tratamento pode significar um passo firme na direção de uma transição sustentável, não estão sendo devidamente equacionados nas principais narrativas em debate no mundo contemporâneo. Tendem, porém, a adquirir crescente importância, não só para as populações rurais, mas também para os habitantes das cidades e para o mundo empresarial. É necessário acelerar este movimento, de forma que os custos para chegar até lá não sejam tão altos, como os que já começamos a pagar. Para que isso ocorra, os territórios rurais latino-americanos terão que ser parte fundamental da equação.

BIBLIOGRAFIA

Acemoglu D., Robinson J. (2014), *Por que as nações fracassam*, Rio de Janeiro, Ed. Campus.

Daly H. (1973), *Toward a Steady-State Economy*, San Francisco**,** W. H. Freeman Ed.

Dirven M. (2019), *Nueva definición de lo rural en América latina y el Caribe. Transformación rural – pensando el futuro de América latina y el Caribe*, Serie Agenda 2030, Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América latina y el Caribe, Documento n°2, Roma, FAO.

FAO/ONU (2019), *Estado da segurança alimentar e nutricional no mundo*, Roma.

IEDI (2020), *A complexidade das exportações brasileiras e a concorrência da China*, Carta IEDI, Edição 972.

Mcneill J.R., Engelge P. (2014), *The Great Acceleration - An Environmental History of the Anthropocene since 1945*, Cambridge, Belknap Press.

North D., Wallis J.J., Weingast B.R. (2009), *Violence and Social Orders – a Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge, Cambridge University Press.

Piketty T. (2019), *Capital e ideologia*, Madrid, Ed. Deusto.

Piketty T. (2014), *O capital no século XXI*, São Paulo, Ed. Intrínseca.

RIMISP (2018), *Pobreza y desigualdad – Informe Latinoamericano*, Santiago de Chile, Rimisp/IDRC/FIDA.

Rodrik D. (2015), “Premature Deindustrialization in the Developing World”, disponível em: http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2015/02/premature-deindustrialization-in-the-developing-world.html (consulta: 13/06/2019).

Sen A. (1998), *Desenvolvimento como liberdade*, São Paulo, Cia das Letras.

Trivelli C., Berdegué J. (2019), *Transformación rural – pensando el futuro de América latina y el Caribe*, Serie Agenda 2030, Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América latina y el Caribe, Documento n°1, Roma, FAO.

Veiga J.E. (2017), “A primeira utopia do Antropoceno”, *Ambiente & Sociedade*, vol. 20, n°2, abril/junho, p. 227-246.

2. Que desenvolvimento dos territórios rurais em América latina e no Caribe ?

MIREYA EUGENIA VALENCIA PERAFÁN[1], SERGIO SCHNEIDER[2]

[1]Professora da Faculdade de Agronomia e Medicina Ceterinária (área ciências sociais aplicadas) da Universidade de Brasília (UnB), Brasília-DF, Brasil.
E-mail: mireya@unb.br

[2]Professor titular do Departamento de Sociologia e dos Programas de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural e de Sociologia da Universidade federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil.
E-mail: schneide@ufrgs.br

INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas houve avanços significativos nas discussões sobre a definição da ruralidade e do próprio conceito de rural. Em larga medida, estas discussões ocorrem em face da crescente insatisfação de acadêmicos e formuladores de políticas públicas da América Latina (AL) e do Caribe quanto à relevância do espaço rural para o desenvolvimento. De modo geral, tornou-se consenso que a ruralidade e o rural formam um espaço de vida, além de constituir um local de produção de alimentos e fibras. Da mesma forma, os analistas concordam que o rural ainda ocupa um lugar marginal na relação com as cidades. Isto se evidencia tanto nos orçamentos destinados a implantação de infraestruturas nas áreas rurais como também na ausência de debates públicos em que seja questionada a percepção limitada do rural, subvalorizado em relação ao urbano.

Não obstante esta restrição na compreensão do rural, em anos recentes assistiu-se a um esforço significativo dos especialistas e dos atores de movimentos sociais vinculados ao campo – e de organismos internacionais, na busca de novas configurações do setor no século XXI.

É neste contexto que emerge a abordagem territorial. Se propõe revisar a questão da ruralidade e suas relações com o urbano, e se apresenta como signatária de nova perspectiva sobre as estratégias para o desenvolvimento sustentável dos países da AL e do Caribe. As discussões abordam temáticas como mudanças globais e locais, suas implicações para as dinâmicas de desenvolvimento territorial, a necessidade de reformar os enfoques para o

desenvolvimento rural e de promover mudanças estruturais nas políticas públicas para a ruralidade da região no século XXI.

Indubitavelmente, a abordagem territorial apoia-se na necessidade de influir nas narrativas sobre os processos de desenvolvimento dos espaços rurais para que os tirem de sua condição periférica na AL. A partir daí surge um conjunto de propostas que visam uma nova geração de políticas públicas com enfoque territorial, ainda que os resultados estejam longe de ser contundentes em matéria de sustentabilidade, de diminuição da pobreza e da desigualdade.

Embora a abordagem territorial mantenha-se como referencial de um grupo de acadêmicos, organismos internacionais e gestores públicos, chama atenção que não seja mais defendida pelos grupos mais diretamente afetados. Neste sentido, vale indagar porque este tipo de propostas não têm a adesão esperada e quais seriam as bases de uma nova geração de políticas públicas com enfoque territorial.

Essas questões têm chamado a atenção de vários pesquisadores e algumas respostas podem ser encontradas nos trabalhos de Julio Berdegué e Arilson Favareto (Berdegué e Favareto, 2019; 2020). Dentro das cinco questões levantadas por esses autores como fatores que limitaram a implementação da abordagem territorial, vale destacar as falhas de coordenação e o limitado empoderamento dos atores nos territórios. No entanto, ainda se faz necessário aprofundar com investigações e, sobretudo diálogo com a sociedade, a questão da percepção dos mundos rurais e sua relevância para o desenvolvimento da região.

Neste capítulo, pretendemos contribuir com estas reflexões. Nosso objetivo é apresentar uma breve descrição das vertentes que alimentam o enfoque territorial, analisar suas limitações e potencialidades e levantar ideias que podem contribuir para o desenho de estratégias que concretizem princípios tão caros ao enfoque territorial como a relação de sinergia e complementariedade entre espaços rurais e urbanos, a multidimensionalidade e a intersetorialidade.

1. A ABORDAGEM TERRITORIAL NA AMÉRICA LATINA

Na AL e no Caribe, as políticas públicas para o desenvolvimento rural começaram a ser permeadas pelo enfoque territorial nos anos 2000. Influenciado por diversas correntes teóricas provenientes da economia industrial, da economia espacial e da sociologia, esse enfoque revaloriza o espaço, o local e os ativos territoriais como elementos definidores do desenvolvimento. Nessa perspectiva, condições históricas e culturais, como as características sociais e econômicas dos territórios, jogam um papel chave na compreensão das diferentes trajetórias de desenvolvimento. Em 2004, Schneider e Tartaruga identificavam como crucial à abordagem territorial a própria compreensão da categoria território, substituindo as noções de local, regional e nacional. O território convertia-se no ponto de encontro dos grupos sociais, lugar onde se organizam formas de cooperação e se decide a divisão social do trabalho. Questiona-se a separação entre sociedade e economia, destacando novas formas de mercado e

reciprocidade como práticas de regulação territorial com uma forte carga identitária (Courlet, 1993).

O papel dos agentes locais na organização dos ativos territoriais e na coordenação do processo cumulativo torna-se atributo chave da abordagem (Valencia, 2007). Somam-se à valorização dos ativos culturais, políticos e institucionais, a configuração de espaços de governança com ativa participação dos atores locais. Dessa forma, complementa-se às bases teóricas sobre os distritos industriais, *clusters* e efeitos de proximidade que induzem novos modelos de organização dos processos produtivos. Integram-se referências sobre o capital social, sobretudo desde a perspectiva culturalista de Robert Putman para quem a cooperação é um produto virtuoso (Abramovay, 2007). Esses elementos se concretizam em políticas públicas que normatizam o enfoque territorial e se materializam em programas como o LEADER europeu (Ligação Entre Ações para o Desenvolvimento da Economia Rural), uma inspiração para programas que começaram na década de 2000 a se desenhar na América latina.

Organismos internacionais, acadêmicos e movimentos sociais foram os principais vetores da difusão das políticas de desenvolvimento territorial rural na região. No fim dos anos 90, proliferaram eventos sobre nova ruralidade e território, sendo este último definido como categoria privilegiada que permitiria sintetizar as características do rural contemporâneo (Echeverri e Ribeiro, 2000). Podemos citar o exemplo do Consenso de Cartagena (Colômbia) coordenado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Elaborou-se, no marco da Missão rural, um documento com os postulados esperados para a política de desenvolvimento territorial na Colômbia onde se falava da multisetorialidade, de políticas diferenciadas e multidimensionalidade. De igual forma havia uma aposta pela reconversão e diversificação produtiva, abrindo possibilidades para serviços ambientais, turismo, cadeias agroindústrias e agroalimentares em processos de transição econômica, como o reconhecimento da importância das rendas e do emprego rural no agrícola (Echeverri e Ribeiro, 2000).

Outro exemplo é o evento da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) do Brasil, realizado em 1998 em São Luís do Maranhão. Falava-se de superar a visão do rural como uma mera atividade agrícola, destacando a importância do estabelecimento de relações de cooperação entre os diversos atores que habitam o espaço rural para o empreendimento de atividades econômicas (Abramovay, 1998 e 2000). A aposta consistia em reconhecer não só os atributos físicos dos territórios, mas também a configuração das relações sociais para o acesso a mercados ou para a gestão dos bens públicos (Abramovay, 2002). A escala também é relevante para pensar redes territoriais focadas no desenvolvimento, para ampliar a cobertura das intervenções além dos limites municipais, e paravencer ou diminuir o poder que os prefeitos tinham sobre as dinâmicas locais por seu interesse de preservar a clientela eleitoral (Abramovay, 2002).

Alguns dos dilemas que se buscava resolver com a estratégia territorial eram o clientelismo e a dominação pela elite agrária na AL. No caso brasileiro, vícios identificados pelo economista

brasileiro, como a "prefeiturização dos conselhos" (Abramovay e Veiga, 1999, p. 25), foram minimizados, assim como a escala das articulações (Favareto, 2015). Para os pesquisadores Sergio Leite, Karina Kato e Silvia Zimmermann, "os processos políticos implicam certa construção de campos hegemónicos" (Leite *et al*., 2012, p. 73), o que levanta o problema de construir propostas territoriais entre grupos com interesses tão diferenciados. A preocupação reside em dar espaço a agentes que, historicamente, têm concentrado e monopolizado ativos políticos, econômicos e fundiários, junto com atores historicamente marginalizados (Valencia *et al*, 2018). Confirma-se que a busca pela diversidade de atores e das economias locais, coloca os interesses num campo mais difuso e conflitante (Favareto, 2010 e 2015).

Na mesma linha, Alexander Shejtman e Julio Berdegué escreveram em 2003 o documento "Desarrollo Territorial Rural" (DTR) onde definiram oito critérios operativos que vieram a ser referência para o desenho das políticas de DTR em AL. Semelhante às discussões na Colômbia e no Brasil, recomendam perceber o rural na sua relação com os espaços urbanos, sua pluriatividade e multifuncionalidade, como imperativo de convocar à diversidade de atores do território. Arilson Favareto e Julio Berdegué concluem que esse conjunto de diretrizes foi o "resultado de ampla colaboração de pessoas e organizações, mobilizando diferentes vertentes teóricas e experiências que souberam dialogar com inteligência, franqueza, respeito e generosidade" (Favareto e Berdegué, 2018, p. 50). As grandes questões do DTR era compreender o desafio de identificar os problemas concretos dos territórios, dar tratamento analítico e conceitual adequado e desenhar instrumentos coerentes com as lógicas sociais, econômicas, políticas e institucionais configuradas a partir da ação dos indivíduos e do contexto objetivo em que estão inseridos (Schneider, 2004).

2. VINTE ANOS DE ENFOQUE TERRITORIAL PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL: O QUÊ APRENDEMOS?

Nos últimos dez anos tem-se produzido um número importante de documentos técnicos e académicos onde se analisa a trajetória da abordagem territorial na América latina e o Caribe e se fazem proposições para dar continuidade a este tipo de estratégia, sob os moldes de uma nova geração de políticas públicas.

Um ponto de partida é que a perspectiva territorial para o desenvolvimento rural e seus princípios não são questionados, mas sim a sua instrumentalização e operacionalização. Os resultados obtidos estão aquém do que se esperava em matéria de diminuição da pobreza, crescimento econômico, diminuição das desigualdades e conservação dos recursos naturais. As dinâmicas econômicas, produtivas, demográficas e ambientais que afetavam os países da região na década de 90 marcaram o início de profundas transformações nos espaços rurais que indicavam a necessidade de novas formas de promover seu desenvolvimento (Favareto, 2010). Os velhos modelos não comportavam mais as novas realidades.

O Brasil é um caso emblemático (Valencia *et al.*, 2018) com os programas "Desenvolvimento sustentável de territórios rurais" e "Territórios da cidadania". Além de serem implementados na totalidade dos estados da Federação atendendo cerca de 240 territórios, esses programas eram orientados por referências teóricas e metodológicas que desafiavam velhos modelos para o desenvolvimento rural e recolhiam em seu discurso os princípios básicos da abordagem territorial. Interessava nas avaliações evidenciar até que ponto esses programas tinham conseguido fortalecer vínculos rurais e urbanos, empoderar atores locais no processo da ação pública e na formulação de uma visão de futuro, ter uma perspectiva multisetorial assim como reconhecer e favorecer o investimento nos ativos territoriais.

Embora se avalie como positiva a apropriação da retórica territorial nas políticas públicas para o desenvolvimento rural (Favareto, 2010 e 2015), a participação de atores locais na definição e gestão dessas políticas (Valencia *et al.*, 2020) e a conformação de novas institucionalidades[3] (Delgado e Leite, 2011; 2015), esses resultados não foram homogêneos na totalidade dos territórios rurais. Entre os pontos mais críticos estão a baixa inclusão de diversos atores da sociedade, tais como empresários, representantes de outros setores além da produção primária, centros de inovação e comerciantes, entre outros, se concentrando, sobretudo, na formação de coalizões da agricultura familiar com uma baixa intersetorialidade das ações que acabam focalizadas no sector agrícola tradicional. Esperava-se que os sistemas territoriais tivessem capacidade de tecer relações que superassem o rural agrícola e fortalecessem as interfaces com outros territórios ou com o mundo por meio de fluxos de bens, recursos materiais e imateriais, projetos comuns e redes para troca de informações (Sabourin, 2002).

Em relação à gestão social, buscava-se que o ciclo fosse operacionalizado pelos colegiados territoriais e que o monitoramento e avaliação fossem insumo para o aperfeiçoamento da política territorial. Essa ação de avaliação foi timidamente realizada e as ações empreendidas pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), em parceria com universidades federais, geraram informações úteis, mas que não foram, oportunamente, divulgadas. Em 2010, o "Programa Territórios da Cidadania" não teve mais respaldo por parte do governo federal, extinguindo-se por falta de orçamento e atores que reivindicassem sua continuidade.

Quanto aos ativos territoriais, houve resultados positivos em matéria de investimento, sobretudo em infraestrutura de apoio a projetos da agricultura familiar ou camponesa. Não obstante, os velhos formatos para o planejamento territorial limitaram as possibilidades de compreender as dinâmicas territoriais para, a partir disso, formular projetos de longo alento que, junto com a superação das intervenções pontuais, promovessem processos de transformação com inclusão produtiva e social.

Além do caso brasileiro, há estudos sobre outros países da região. Num texto publicado em 2019 pela parceria entre a Rede Políticas Públicas e desenvolvimento rural na América Latina

[3] Delgado e Leite (2011) entendem por novas institucionalidades "o conjunto de instituições (regras de funcionamento, normas existentes – explícitas e implícitas – e organizações colegiadas) criadas pelos programas federais para conduzir a gestão social, a governança e a escolha dos projetos estratégicos da política territorial, com a participação de representantes do Estado e da sociedade civil" (p. 108).

e no Caribe (PP-AL) e a Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial (RETE)[4], descreve-se pontos críticos e emblemáticos dessas políticas. Para os casos argentino e uruguaio, por exemplo, chama a atenção o paradoxal que resulta em que essas políticas tenham um viés setorial, quando objetivavam a institucionalização do território rural como um novo nível de governança supramunicipal, com a participação da sociedade civil (Valencia *et al.*, 2019). Os mesmos autores analisam que as políticas formuladas desde cima, como é o caso da Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável de México aprovada em 2001, podem chegar a ter bloqueios operacionais ao enfrentar as realidades territoriais, com instituições formais e informais particulares. Para El Salvador e Uruguai o desenho das políticas de DTR a partir da difusão dos modelos brasileiros ou europeus, desconhecendo o contexto do país receptor, limitou a apropriação dessas políticas por parte dos atores locais.

Da mesma forma, o caso colombiano tem longa história de tentativas, acertos e erros em relação às políticas para o DTR. Iniciando os anos 2000, houve importante ajuste institucional, motivado principalmente por questões fiscais, que levou a agregar numa única entidade (Incoder) um conjunto de programas e ações que antes operavam de maneira isolada e desarticulada. Essa junção não ajudou na articulação e, a pesar das unidades de intervenção serem zonas rurais definidas por critérios coerentes com o rural contemporâneo – como os casos nos Territórios Sul de Córdoba e Baixo Cauca Antioqueño (Samper e Hernández, 2018) – a fragilidade institucional, as incertezas geradas por um processo de paz com fortes contraditores, a ruptura do tecido social como resultado de conflito armado de meio século, históricas condições de pobreza e marginalização, entre muitas outras complexidades, levaram a que essas experiências tivessem resultados modestos.

O Incoder foi extinto em 2015. No entanto, na atualidade o enfoque territorial é a base operativa e conceitual para a implementação da Reforma Rural Integral – ponto nº 1 do Acordo de Paz assinado em 2016 entre o governo colombiano e a guerrilha FARC-EP. É cedo para tirar conclusões sobre os resultados dessas ações, mas alguns elementos chamam a atenção. O primeiro é o pouco tempo investido na elaboração dos planos territoriais e da lista de demandas neles registrada. Em segundo lugar, há uma focalização nos territórios mais afetados pela guerra o que leva a equiparar a proposta territorial a um conjunto de ações compensatórias que não correspondem à ideia de posicionar os espaços rurais como estratégicos para o desenvolvimento econômico e social da Colômbia.

Na entrevista conduzida por Mireya Valencia e Mario Ávila, Catia Grisa, Arilson Favareto e José Emilio Guerrero confirmam a vigência da abordagem territorial (Valencia e Ávila, 2017). Para Favareto não houve esgotamento da perspectiva, mas sim da forma como ela foi implementada afastando-se da necessária coordenação entre governos em diversos níveis e entre o Estado, a sociedade e o mercado. Conforme Catia Grisa, um dos aspectos que limitaram essa coordenação é a dificuldade que existe para vencer as trajetórias de caminho arraigadas nos estados e na sociedade. De forma complementar, Guerrero afirma que houve

[4]Documento disponível online: http://rete.inf.br/index.php/2020/02/09/hacia-una-nueva-generacion-de-politicas-publicas-para-el-desarrollo-territorial-rural-en-america-latina/ (consulta: 01/12/2019).

uma homogeneização reducionista dos territórios com baixa compreensão da complexidade dos processos de coesão territorial e social, representada, tal complexidade, pela sua multidimensionalidade, pelos serviços cruzados entre os espaços rurais e urbanos e pelos aspectos políticos, culturais, institucionais e tecnológicos dos sistemas territoriais, entre outros.

O território continua sendo uma categoria pertinente para pensar problemas complexos e diversos dos espaços rurais nos quais aprofunda-se uma série de transformações políticas e sociais diferentes daquelas do início dos anos 2000 (Berdegué e Favareto, 2019; 2020). Isso implica que as novas políticas e programas deverão incluiras tendências que afetam o rural, sejam elas globais – mudanças climáticas, mudanças nos padrões de consumo, mudanças demográficas, urbanização, migrações (Piñeiro e Elverdin, 2019) – ou específicas aos contextos locais como as formas de controle e uso sobre os recursos territoriais (Favareto e Berdegué, 2018).

Neste sentido, é preciso inscrever as discussões no contexto da Agenda 2030 e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), para cujo cumprimento os espaços rurais são fundamentais. Silvia Saravia-Matus e Pablo Aguirre assinalam que dos 17 ODS e das 169 metas, pelo menos 132 (78%), são relevantes para os espaços rurais e não será possível alcançá-las sem a mobilização de ativos e agentes que existem e atuam no rural (Saravia-Matus e Aguirre, 2019). Os mesmos autores ressaltam que 36 dessas 132 metas devem ser cumpridas nos entornos rurais. Além disso, 96 dessas metas abordam a diminuição de brechas intensas no rural como o acesso a saúde, a educação e a diminuição da pobreza, entre outras.

Apesar da relevância dos espaços rurais para o cumprimento dos ODS para uma "próspera e alta qualidade de vida que é equitativamente compartilhada e sustentável" (Costanza *et al*., 2014), existem questionamentos ao marco de referência dos ODS como guia para transformar as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento. Para os autores do artigo "The UN Sustainable Development Goals and the Dynamics of Well-being", falta uma "narrativa de mudança", no sentido das combinações necessárias para alcançar o fim último dos ODS e de como essa mudança social acontece (Costanza *et al*., 2016). Essa falta no marco de referência dos ODS pode ser, em algum grau, resolvida ao fazer análises técnicas de cenários que evidenciem como o cumprimento das metas conduz à mudança social. Junto com isso, é preciso diferenciar de forma sistémica os objetivos finais, dos meios ou condicionantes (Nilson e Costanza, 2015, p. 8).

Entre os elementos ausentes no marco de referência dos ODS, está a concentração de responsabilidades e funções nos governos nacionais e agências de desenvolvimento, sem estabelecimento de incentivos e responsabilidades para o cumprimento das metas por parte do setor privado (Nilson e Costanza, 2015). Por fim, existe um questionamento sobre as interligações e integração entre os objetivos, suas metas e indicadores. A "abordagem silo" (Nilson e Costanza, 2015, p. 9) e, em consequência, a baixa sinergia entre objetivos e metas,

faz com que seja "internamente inconsistente e potencialmente insustentável" (Costanza *et al.*, 2016, p. 21).

Frente a esses questionamentos, a perspectiva territorial para o desenvolvimento rural pode ser uma estratégia que contribua para a sinergia entre os ODS, facilitando a busca de melhor coordenação entre políticas setoriais e territoriais (Valencia *et al*., 2019). Como frisado por M*å*ns Nilsson e Robert Costanza (2015), trata-se de incorporar uma perspectiva de sistemas mais ampla que permita evidenciar como os objetivos e metas interagem positiva e negativamente – por exemplo com o dilema entre a ampliação da área agrícola cultivada e aperda da biodiversidade – e como ajudam a alcançar o objetivo geral.

3. A AGENDA DA ABORDAGEM TERRITORIAL NO CONTEXTO DOS ODS E DOS ESTUDOS ALIMENTARES

Como discutido neste texto, a perspectiva territorial traz consigo a proposta de ampliar o espaço de desenvolvimento para que responda e fortaleça os vínculos rurais-urbanos, o que implica levar em conta "os atores sociais, as atividades econômicas e as instituições territoriais localizadas no espaço urbano" (Berdegué e Favareto, 2019, p. 8). Esse direcionamento contribui, por sua vez, para a construção de uma visão multisetorial e multidimensional do desenvolvimento. Vale lembrar que ao referir o desenvolvimento rural sob a perspectiva territorial, se está enfatizando a necessária articulação entre lógicas setoriais ligadas à saúde ou à educação, e lógicas transversais. O DTR é integrador e não substitutivo das políticas setoriais, que no geral são "territorialmente cegas", ou seja, não levam em conta esta dimensão (Valencia *et al.*, 2019).

Outro aspecto relevante é a existência de "coalizões sociais transformativas" (Berdegué *et al.*, 2015), que permitam criar mecanismos de definição e decisão para os agentes que atuam sobre sua agenda de desenvolvimento (Berdegué e Favareto, 2019). A dificuldade reside em efetivar esses princípios em práticas concretas para a transformação dos territórios rurais e, mais ainda, na linha do horizonte desenhado pelos ODS. Um caminho que poderia ser complementar ao desenvolvimento dos territórios rurais encontra-se no marco dos novos estudos alimentares onde a aproximação às cidades, a multisetorialidade, a multidimensionalidade e as coalizões socias são necessárias.

O documento "Food systems for sustainable development: proposals for a profound four-part transformation" demostra que os Sistemas Alimentares Sustentáveis (SAS) integram a segurança alimentar, nutrição e saúde humana, a viabilidade dos ecossistemas, as mudanças climáticas e a justiça social (Caron *et al*., 2018). Essa integração efetiva-se na medida que esses sistemas passem por uma transformação baseada em quatro componentes: a necessidade de ter padrões saudáveis e sustentáveis de consumo de alimentos; as modalidades de produção que levem em conta a sustentabilidade dos ecossistemas; a consideração da mudança climática, seja por mitigação ou adaptação; e finalmente o reconhecimento dos territórios

rurais. Em relação a este último ponto, os autores ressaltam a importância das instituições que operam territorialmente e seu potencial para promover o bem-estar pelo amplo leque de serviços sociais, ambientais e econômicos, cruciais para a sociedade.

A perspectiva territorial é fundamental para que os princípios da emergente abordagem dos SAS possam se consolidar. Aparece necessário um "contrato social rural-urbano renovado" como um dos determinantes para o cumprimento dos ODS (Caron *et al*., 2018). Trata-se, por tanto, da sinergia entre diferentes ODS, além de se atingir o ODS 2, cujas metas são fome zero e agricultura sustentável, assim como de contribuir com que todas as pessoas tenham acesso a dietas nutritivas e saudáveis, renovação de ecossistemas, mitigação de mudanças climáticas e inclusão de grupos populacionais mais pobres.

Acreditamos que autocrítica em relação aos avanços e limites da abordagem territorial para o desenvolvimento rural e as possibilidades abertas no marco de referência dos ODS, poderão fertilizar a proposta de transformação de sistemas alimentares para que sejam territorialmente sustentáveis. Neste sentido, nos associamos ao convite de fazer parte de uma "ação coletiva de transformação" (Caron *et al*., 2018).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

São duas as questões práticas que motivaram este trabalho. Partimos da constatação de que existe uma rica base de textos e documentos, de teor acadêmico e técnico, que questionam os resultados das políticas para o desenvolvimento territorial rural implantadas na América Latina e no Caribe nos últimos vinte anos. Não obstante, o saldo é positivo e muitos autores se posicionam enfaticamente a favor da relevância e pertinência da abordagem territorial para o desenvolvimento rural, entre eles os signatários deste texto. Isso leva formular a primeira pergunta em relação à baixa aderência dessas políticas, fato que se evidencia pelo rápido desmonte das mesmas nos países da região. A segunda pergunta questiona quais são os atores que liderarão o desenho e implementação dessa nova geração de políticas públicas.

Os territórios rurais formam um espaço privilegiado para que os objetivos e metas da ambiciosa agenda 2030 e dos ODS possam aterrissar não apenas no campo e no rural, mas em sua relação com a cidades e os espaços urbanos, que serão os lugares em que a ampla maioria da população mundial deverá viver ao longo do século XXI. Para isso, criar capacidades técnicas e políticas, desenhar novas métricas e instrumentos para acompanhar e mensurar os avanços no alcance de metas e objetivos, assim como pensar de forma relacional e não mais setorial, parecem ser alguns dos muitos desafios que se colocam atualmente.

BIBLIOGRAFIA

Abramovay R. (1998), "Capital social: cinco proposições sobre desenvolvimento rural. II Fórum Contag de cooperação técnica: A formação de capital social para o desenvolvimento local sustentável", Palestra, São Luis de Maranhão, 6-8 de dezembro de 1998.

Abramovay R. (2000), "Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo", Texto para discussão nº 702, Rio de Janeiro, IPEA.

Abramovay R. (2002), "Desenvolvimento rural territorial e capital social" *in* Sabourin E., Teixeira O. (coord.), *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais*, Brasília, CIRAD/UFPB/Embrapa SCT, p. 113-128.

Abramovay R. (2007), "Para uma teoria dos estudos territoriais" *in* Ortega A., Almeida Filho N. (coord.), *Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária***,** Campinas, Alínea, p. 19-37.

Abramovay R., Veiga J. (1999), "Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)", Texto para discussão nº 641, Brasília, IPEA.

Berdegué J., Escobal J., Bebbington A. (2015), "Conceptualizing Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions", *World Development*, vol. 73, p. 1-10.

Berdegué J., Favareto A. (2019), "Desarrollo territorial rural en América latina y el Caribe", *2030 – Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América latina y el Caribe*, n°32, Santiago de Chile, FAO, 2019, p. 1- 24.

Berdegué J., Favareto A. (2020), "Balance de la experiencia latinoamericana de desarrollo territorialrural y propuestas para mejorarla" *in* Berdegué J., Christian, C., Favareto A. (ed.), *Quince años de desarrollo territorial rural em América latina. ¿Qué nos muestra la experiencia?*, Buenos Aires, Teseo, p. 11-57.

Caron P., Ferrero y de Loma-Osorio G., Nabarro D., Hainzelin E., Guillou M., Andersen I., Arnold T., Astralaga M., Beukeboom M., Bickersteth S., Bwalya M., Caballero P., Campbell B.M., Divine N., Fan S., Frick M., Friis A., Gallagher M., Halkin J-P., Hanson C., Lasbennes F., Ribera T., Rockstrom J., Schuepbach M., Steer A., Tutwiler A., Verburg G. (2018), "Food Systems for Sustainable Development: Proposals for a Profound Four-Part Transformation", *Agronomy for Sustainable Development*, vol. 38, n°41, p. 1-12.

Costanza R., McGlade J., Lovins H., Kubiszewski I. (2014), "An Overarching Goal for the UN Sustainable Development Goals", (col. Perspective), *Solutions*, vol. 5, n°4, julho-agosto, p. 13-16.

Costanza R., Daly L., Fioramonti L., Giovannini E., Kubiszewski I., Mortensen L., Pickett K., Vala K., Ragnarsdottir K., Vogli R., Wilkinson R. (2016), "The UN Sustainable Development Goals and the Dynamics of Well-being" (col. Perspectives), *Solutions*, vol. 7, n°1, p. 20-22.

Courlet C. (1993), "Novas dinâmicas de desenvolvimento e Sistemas Industriais Localizados (SIL)", Ensaios FEE, ano 14, nº1, p. 9-25.

Delgado N., Leite S. (2011), "Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial" *in* Miranda C., Tibúrcio B. (coord.), *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*, Brasília, IICA, p. 89-130.

Delgado N., Leite S. (2015), "O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural" *in* Grisa C., Schneider S. (coord.), *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*, Porto Alegre, Editora UFRGS, p. 239-259.

Echeverri Perico R., Ribero M. P. (2002), *Nueva ruralidad visión del territorio en América latina y el Caribe*, San José de Costa Rica, IICA.

Favareto A. (2010), "As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva – uma década de experimentações", *Desenvolvimento em debate*, vol. 1, n°2, p.47-63, janeiro-abril e maio-agosto.

Favareto A. (2015), "Uma década de experiências e o futuro das políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil" *in* Grisa C., Schneider S. (coord.), *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*, Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2015, p. 261-278.

Favareto A., Berdegué J. (2018), "Mudanças globais e locais – Implicações para o futuro do enfoque territorial do desenvolvimento rural em América latina" *in* Valencia M., Grisa C., Tartaruga I., Ramirez C. (coord.), *Gestão e dinâmicas em desenvolvimento territorial*, Curitiba, CRV.

Grisa C., Schneider S. (2015), "Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil" *in* Grisa C., Schneider S. (coord.), *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*, Porto Alegre, Editora da UFRGS, p. 19-50.

Leite S., Kato K., Zimmermann S. (2012), "Gestão social dos territórios" *in* Miranda C., Tibúrcio B. (coord.), *Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial*, Brasília, IICA, p. 59-76.

Nilsson M., Costanza R. (2015), "Overall Framework for the Sustainable Development Goal" *in* ICSU/ISSC, *Review of the Sustainable Development Goals: The Science Perspective*, Paris, International Council for Science (ICSU), p. 7-12.

Piñeiro M., Elverdin P. (2019), *Tendencias globales que afectan lo rural.2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América latina y el Caribe*, n°4.

Sabourin E. (2002), "Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. As especificidades do caso brasileiro" in Sabourin E., Teixera O. (coord.), *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais*, João Pessoa, CIRAD/UFPB/Embrapa SCT, p. 21-37.

Samper M., González H. (2018), "Experiencias político institucionales y territoriales en Colombia", *Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión*, n°13.

Saravia-Matus S.L., Aguirre Hörmann P. (2019), *Lo rural y el desarrollo sostenible en ALC. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América latina y el Caribe*, n° 3.

Schneider S. (2004), "A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas", *Sociologias*, n°11, p. 88-125.

Scheneider S., Tartaruga I. (2004), "Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais", *Raízes, Revista de Ciências Sociais*, vol. 23, n°1-2, p. 99-117.

Shejtman A., Berdegué J. (2003), "Desarrollo territorial rural", *Debates y Temas Rurales*, nº1.

Valencia M. (2007), *O território do desenvolvimento e o desenvolvimento dos territórios: o novo rosto do desenvolvimento no Brasil e na Colômbia*, Tese de doutorado em Ciências Sociais, sob a orientação de Danilo Nolasco, Brasília, Universidade de Brasília.

Valencia M. (2018), "Dos Territórios da cidadania aos territórios do progresso: O caso da transferência da política de desenvolvimento territorial do Brasil para El Salvador" in Sabourin E., Grisa C. (coord.), *A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América latina*, Porto Alegre, Escritos Editora, p. 208-234

Valencia M., Ávila M. (2017), "Repensar as estratégias de desenvolvimento territorial no Brasil, um desafio conjunto para governos, sociedade civil e universidades. Debate com Arilson Favareto, José Emilio Guerrero Ginel e Catia Grisa", *Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade*, vol. 3, n°1, p. 163-176, dezembro.

Valencia M., Sabourin E., Sayago D., Balestro M. (2018), "Programa de desenvolvimento sustentável de territórios rurais" *in* Sabourin E., Grisa C. (coord.), *A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América latina*, Porto Alegre, Escritos Editora, p. 89-114.

Valencia M., Le Coq J.F., Favareto A., Samper M., Saenz-Segura F., Sabourin E. (2019), "Hacia una nueva generación de políticas públicas para el desarrollo territorial rural en América Latina", Info – Note DTR, Rede PP-Al, RETE, disponível em:

http://rete.inf.br/index.php/2020/02/09/hacia-una-nueva-generacion-de-politicas-publicas-para-el-desarrollo-territorial-rural-en-america-latina/ (consulta: 01/12/2019).

Valencia M., Caniello M., Barone L., Piraux M., Calvi M., Teixeira O., Oliveira D. (2020), "Doce años del Programa Desarrollo Sostenible de Territorios Rurales del Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil: ¿cómo vamos?" *in* Berdegué J., Christian C., Favareto A. (ed.), *Quince años de desarrollo territorial rural em América latina. ¿Qué nos muestra la experiencia?*, Buenos Aires, Teseo, p. 121 -174.

3. Desigualdades y ruralidades en América latina y el Caribe

ANGELA MARÍA PENAGOS[1]

[1]Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural - RIMISP, Colombia.
E-mail: mireya@unb.br

Gracias a los comentarios de mi colega Isidro Soloaga de la Universidad Iberoamericana de México.

INTRODUCCIÓN

La ruralidad, el territorio y la desigualdad son conceptos que se relacionan sistemáticamente tanto en el ámbito del diseño de la política como en el debate académico y político. Recientemente se reconoce que, a pesar de los enormes avances en reducción de la pobreza y desigualdad en términos de ingresos en América latina y Caribe, las desigualdades desde la perspectiva del desarrollo humano vienen siendo más profundas y son acumulativas. Además, la nueva generación de ciudadanos plantea un desafío importante en términos de política pública toda vez que es más consciente de esta situación y demanda acciones con resultados concretos y no necesariamente de largo plazo (PNUD, 2019).

El crecimiento de las brechas hacia el interior de los países de América latina y del Caribe puede generar escenarios social y políticamente complejos. Por eso, podría decirse que, si bien el combate a la pobreza es una necesidad perentoria en la región, también lo es la disminución de las brechas sociales y la generación de nuevas oportunidades. Es, en particular, el caso para poblaciones que, por razones de su entorno, de la situación de sus padres o por su origen étnico, pueden ser víctimas de exclusión.

Al respecto conviene destacar que el concepto de ruralidad en América latina y el Caribe ha venido evolucionado y, hoy en día, hay una comprensión más integral de lo que significa, superando la visión meramente agraria del desarrollo rural[5] y entendiendo que lo rural no está desvinculado de lo urbano. En algunos de los países de la región se avanza en que lo rural es una dimensión territorial relacionada con aspectos que van más allá de la densidad de la población y que se define en función de las actividades económicas, sociales e incluso culturales que se desarrollan es un espacio geográfico. Por eso se concibe lo rural cada vez más como un gradiente que recoge los cambios que se registran en los aspectos antes

[5]Aunque vale la pena anotar que, desde la perspectiva de la recolección de la información estadística, prevalece la noción dicotómica como lo afirma Dirven (2019), no obstante, se recomienda mantener para efectos estadísticos.

mencionados, sin dejar los elementos relacionados con la economía agraria y la dispersión de la población.

En esta línea, en el marco de la "Misión para la transformación del campo" realizada en Colombia en 2015, se adoptaron las categorías de ruralidad, las cuales tienen como propósito orientar de una manera más coherente con la realidad territorial, el desarrollo de políticas públicas. Estas categorías clasifican a los municipios en términos de nivel de ruralidad, el cual se define en función de la relación entre el número de habitantes en la cabecera del municipio y por fuera de ella, y el nivel de densidad poblacional por fuera de la cabecera. Definen de lo rural de los sistemas urbanos o grandes aglomeraciones hasta el rural disperso de los pequeños municipios. Por ejemplo, los municipios categorizados como rurales dispersos son aquellos que presentan una densidad poblacional de menos de 50 habitantes por km^2 y tienen cabeceras urbanas de menos de 25 mil habitantes.

En la misma línea en Chile, se define lo rural como aquellas comunas cuya densidad poblacional es inferior a 150 habitantes por km2 y con una población máxima de 50 mil habitantes, y por el tipo de relaciones derivadas de la actividad económica y los recursos naturales presentes (Trivelli y Berdegué, 2019).

Por su parte, y muy relacionado con lo anterior, el territorio se define como aquel espacio físico, no necesariamente delimitado administrativamente. En efecto, su delimitación resulta de una construcción social determinada por factores como la cultura, la estructura económica, las condiciones biofísicas y el nivel de conectividad (Berdegué *et al.*, 2015). Por lo tanto, este espacio contiene estructuras, instituciones y actores que determinan un conjunto de dinámicas que pueden incidir positiva o negativamente en las condiciones de inclusión y desarrollo de los territorios. A su vez, en el documento *Panorama Social de América Latina* 2017, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) afirma que:

> El territorio es el punto de encuentro y elemento integrador de todas las dimensiones del desarrollo sostenible y marca una diferencia: permite desagregar, identificar patrones de distribución, reconocer situaciones de inequidad, diferenciar y ajustar las soluciones a un mismo problema en contextos geográficos distintos. En consecuencia, los datos referidos al territorio llegan a ser un insumo fundamental para orientar las decisiones y políticas públicas. (CEPAL, 2018, p. 158-159).

Por lo tanto, y en el marco de la problemática de la desigualdad en América latina y el Caribe, este texto busca a partir de una reflexión sobre las condiciones de los territorios rurales de la región, proponer alternativas que favorezcan el desarrollo de políticas que permitan abordar la problemática de las zonas rurales y sus poblaciones de una manera más efectiva de acuerdo con sus condiciones y aspiraciones en contexto territorial mucho más dinámico y conectado.

Primero, haremos un breve análisis a partir de información secundaria, algunos resultados de las investigaciones que adelanta RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural y

los últimos estudios en la materia de diversas instituciones. Luego propondremos un conjunto de recomendaciones generales que tendrán que ser analizadas a la luz de las realidades propias de los países.

1. UNA PROBLEMÁTICA REGIONAL CONSTANTE

La CEPAL, en el *Panorama del desarrollo territorial de América latina y Caribe* de 2015, muestra que la desigualdad territorial tiende a manifestarse a través de una importante concentración geográfica de la población como producto de la concentración de la actividad económica y de la profundización de brechas relativas entre territorios en términos de condiciones de vida. Cerca del 82% de la población viven en zonas urbanas, sin embargo, en las zonas rurales se encuentra el 29% de las personas pobres de América latina y el 41% de las personas en pobreza extrema (FAO, 2018). Esto pone de manifiesto que los desafíos en materia de desarrollo rural aun siguen siendo de gran magnitud.

Así mismo, hoy se reconoce que el problema de la pobreza rural en América latina y el Caribe es multidimensional y que los esfuerzos en reducción de pobreza han tenido mayores efectos en las zonas urbanas que rurales. En general, estas últimas tienden a ser cerca de tres veces más pobres que las urbanas, ya pesar de la tendencia positiva en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en las zonas rurales, la brecha y la severidad de la pobreza extrema entre 2012 y 2014 se ha estancado y aumentado respectivamente (Angulo *et al*., 2018). En consecuencia, no todos los pobres se beneficiaron de la misma manera de los períodos de reducción, es decir que los más pobres de los pobres no mejoraron su situación. Así mismo, estos autores indican que la brecha rural-urbanosolo se reduce cuando la pobreza general de la región aumenta. Esto puede indicar que las políticas públicas aun tienen mucho camino por recorrer en términos de instrumentos más eficaces para el combate de la pobreza rural y lograr un mayor aprovechamiento de los beneficios del desarrollo y crecimiento económico.

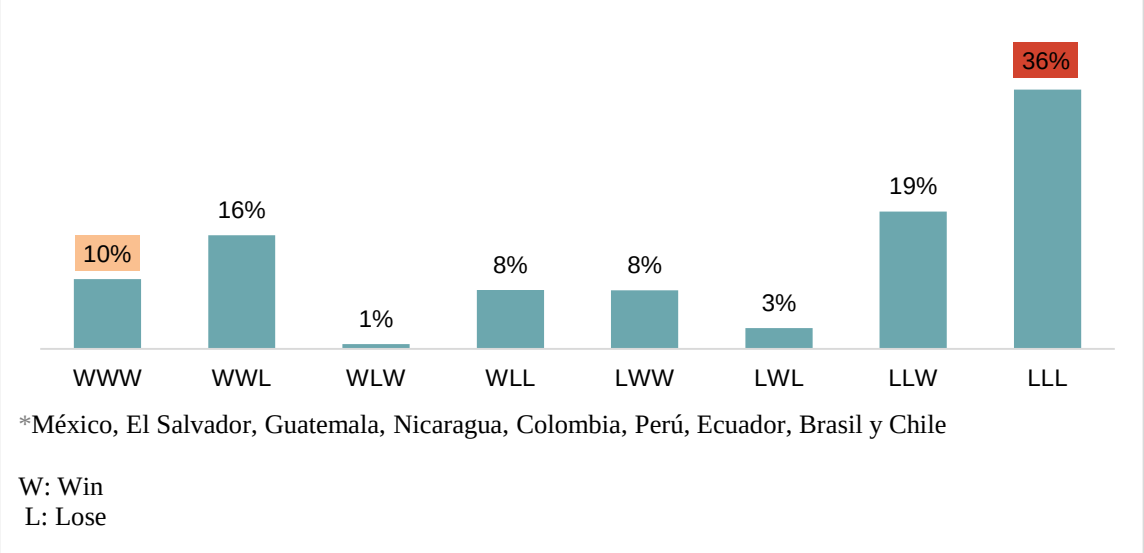
La Agenda de los objetivos del desarrollo sostenible para 2030, por su parte, pone sobre la mesa la necesidad de avanzar en un conjunto de logros sociales que requieren mayor atención de las zonas rurales, si existe un compromiso en alcanzar dichos logros como región. De las 169 metas propuestas, al menos el 78% tienen que ver con las zonas rurales (Trivelli y Berdegué, 2019), lo cual lleva a la necesidad de identificar acciones diferenciadas con mayor celeridad para atender los rezagos territoriales en términos de logros sociales para buena parte de la población latinoamericana.

Esta situación se confirma aun más con los resultados recientes del estudio que adelantó la RIMISP en 2017 a través del "Informe latinoamericano: pobreza y desigualdad": persisten brechas territoriales en la mayoría de los indicadores asociados a los ODS. Además, en buena parte de los países de la región, hay territorios específicos que se encuentran en "trampas territoriales" de pobreza, es decir, son los mismos territorios que década tras década permanecen en una situación de atraso relativo en cada país. Por ejemplo, en México, es el

caso del 27% de los municipios – lo que representa el 9% de la población – mientras que en Perú esta es la situación en el 25% de las provincias que representan un poco menos del 10% de la población (Bebbington *et al.*, 2016).

Las circunstancias limitantes de los territorios rurales se evidenciaron en un estudio realizado por Felix Modrego y Julio Berdegué en 2015, en el que los autores encontraron que menos del 10% de los habitantes de siete países de América latina y el Caribe (El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Colombia, Perú, Ecuador, Brasil y Chile), vivieron en territorios que experimentaron trayectorias de crecimiento con inclusión entre la mitad de los años noventa y la mitad de 2000. En cambio, el 36% vivió en territorios que no experimentaron ninguno de estos cambios positivos. En el intermedio se encontró que el 63% de los territorios de estos países no presentaron ninguna mejora en distribución, mientras que el 33% redujeron pobreza (Ver Figura 1).

Figura 1. Tipo de dinámica de los territorios (Ingreso - Pobreza - Distribución del ingreso)



*Países seleccionados

Fuente: Modrego y Berdegué (2015)

Por su parte, de acuerdo con los hallazgos recientes de Chiara Cazuffi, Thibault Plassot y Isidro Soloaga a partir de la Encuesta "Transformando territorios" (RIMISP, 2018), en Chile y México las circunstancias territoriales, o sea, las brechas urbano-rurales, contribuyen aproximadamente en un 30% de la desigualdad observada y, en el caso de Colombia, en un 60%. Así mismo, estas investigaciones confirman la idea de que entornos favorables en términos de oportunidades, como cuando el crecimiento económico se da en un contexto de inclusión, pueden acelerar el cierre de brechas tanto en el nivel educativo de las personas como también en el nivel de activos del hogar.

Para el nivel educativo, queda demostrado que las condiciones territoriales inciden en las aspiraciones que tienen las personas y que, a su vez, esta desigual formación de aspiraciones es un canal de transmisión inter-generacional de las desigualdades (Cazzuffi y López, 2018). Esto se confirma al mirar que, para los casos de Chile, Colombia y México, los padres que aspiran que sus hijos lleguen a niveles superiores de educación son aquellos que habitan en territorios que han más reducido sus niveles de desigualdad.

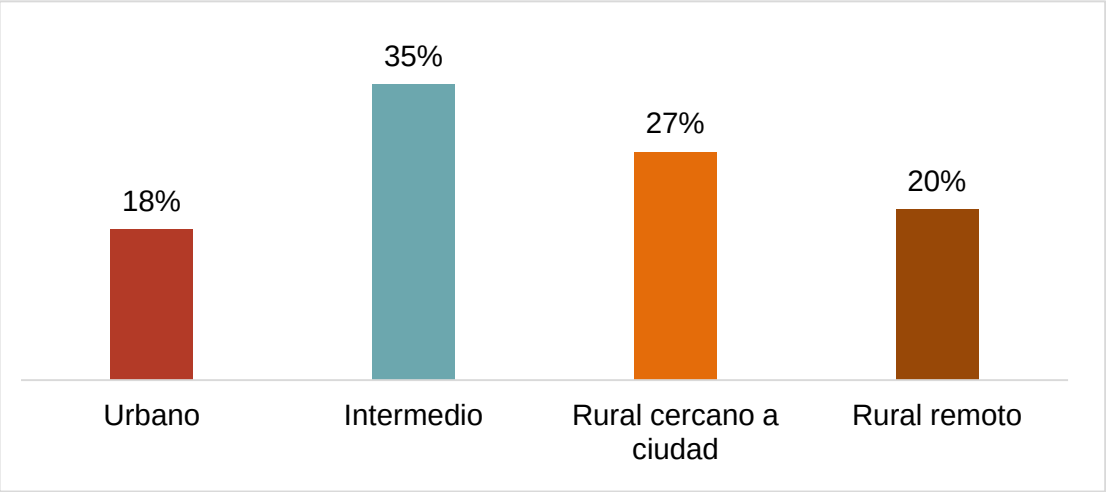
De la misma manera, en el marco de las mismas investigaciones, se halla que los jóvenes que tienen una mayor probabilidad de seguir estudiando por lo general se encuentran en territorios menos desiguales, aspecto que se profundiza aun más para las mujeres. Es por eso por lo que sabemos que una mujer que nace en una zona rural tiene menos opciones de vincularse en un trabajo formal, y por lo general de acceder a una educación de calidad o a buenos servicios médicos. La clave en estos casos es la participación femenina en empleos no remunerados y en el trabajo en el hogar, la cual es mucho mayor en ambientes rurales.

Sin embargo, los territorios rurales de América latina y el Caribe han experimentado procesos importantes de transformación a lo largo de las últimas décadas, lo que de alguna manera se pueden concebir como la *Nueva Ruralidad*, entendida como economías menos agrarias y zonas rurales más vinculadas con las urbanas a través de flujos por trabajo, educación, salud, servicios ambientales, ocio, entre otros.

Tal vez, unos de los factores que más han transformado la realidad de los territorios rurales son sus patrones de urbanización. Si bien las grandes ciudades han marcado un patrón importante en el crecimiento en las últimas décadas, vemos que al tiempo que los pueblos de menos de 300 mil habitantes cada vez son menores, las ciudades pequeñas de menos de un millón de habitantes son las que presentarán mayores dinámicas de crecimiento. Las pequeñas y medianas ciudades empiezan a cobrar un rol muy importante en el desarrollo de los países y en particular para las zonas rurales. Para 2030, se estima que el 40% de la población vivirá en este tipo de asentamientos (ONU, 2016).

La transformación también ocurre en el mercado laboral y en el comportamiento del sector agropecuario. Si bien la agricultura juega un papel importante en la generación de empleo, se observa que cada día entran nuevas actividades generadoras de empleo en las zonas rurales y que, en 60 años, la estructura del mercado laboral rural ha cambiado significativamente. Como ejemplo de ello, y tomando el caso colombiano, vemos queen 2014, el 62% del PIB agropecuario se concentraba en los territorios intermedios y rurales cercano a ciudades. Estos territorios son los que giran alrededor de las pequeñas y medianas ciudades. De hecho, la mayor productividad de la agricultura se encuentra en los territorios rurales cercanos a una ciudad de al menos 50 000 habitantes (ver la figura 2 para el caso de Colombia).

Figura 2. Concentración en 2018 del valor agregado agropecuario por tipología de subregiones en Colombia



Fuente: RIMISP-DNP (2018)

2. RECOMENDACIONES FINALES

Los procesos de transformación sin duda son una oportunidad que puede ser aprovechada para reducir desigualdades dentro de los países de América latina y Caribe. Alrededor de las pequeñas y medianas ciudades se presentan un conjunto de vínculos urbanos-rurales que configuran territorios con dinámicas propias para las zonas rurales más marginadas y con trampas de pobreza localizadas. Estos territorios son los que presentan interacciones económicas, sociales y ambientales sistemáticas, que van más allá de los límites político-administrativos y que pueden ser un escenario para la integración y la consolidación de zonas que tradicionalmente han sido marginadas.

Es así como el enfoque de las políticas públicas en estos espacios urbano-rurales puede ser una oportunidad para el desarrollo rural en América latina y el Caribe. Estas pueden por ejemplo generar entornos que favorezcan el desarrollo de procesos de trasformación más acelerados, permitiendo logros en materia de movilidad social, inclusión y desarrollo económico. Esto implica un cambio en la forma como hacemos políticas públicas: es necesario avanzar más allá de las políticas sectoriales (por ejemplo, agrícolas, de salud o de educación) y poner al territorio un foco específico en sudiseño, tomando en cuenta las interrelaciones urbano-rurales presentes y el tipo de dinámicas que se derivan de este conjunto de circulaciones. En este caso, es importante precisar que la literatura en general se orienta a un análisis del problema desde un enfoque sistémico, histórico y estructural (CEPAL, 2016). La base teórica del encuadre es que las interrelaciones entre cada una de estas perspectivas, en buena medida, se potencian o debilitan, dependiendo de cómo las regiones se insertaron en los

mercados sobre la base de un conjunto de dotaciones y de los mecanismos disponibles para aprovecharlas.

Esta realidad nos invita a tener una reflexión sobre la situación en nuestro continente y al interior de nuestros países. El desarrollo económico y social de los países ha estado orientado hacia la consolidación de las zonas urbanas con la intención de que se convirtieran en medios eficientes y sostenibles para la superación de la pobreza y el crecimiento de los países. Tal como se mencionó más arriba, la existencia de trampas territoriales de pobreza y de desigualdad tal como la existencia de territorios con rezagos permanentes (RIMISP, 2015) muestran los límites de este sesgo pro-urbano de las políticas públicas.

Lo anterior pone sobre la mesa la necesidad de avanzar sobre la forma y los medios de intervención, así como sobre la institucionalidad para la operación de las políticas y sus instrumentos. Esto requiere adaptar conceptual y operativamente el significado de la ruralidad. Es necesario tener presente los desafíos en términos de gobernabilidad territorial así como la mayor presencia de conflictos socio-territoriales y de actividades ilegales que se desarrollan en los territorios rurales de buena parte de los países de América latina y el Caribe.

Una de las primeras acciones que se vislumbran en este contexto es la necesidad de cambiar la tendencia del gasto público rural, hoy en día enfocado a la asignación del presupuesto agropecuario a bienes privados, la que, en promedio para países como Colombia, México y Brasil, supera más del 60% (Anríquez *et al.,* 2016). Esto requiere además contar con instrumentos que faciliten la concurrencia de fuentes presupuestales y la participación del sector privado.

Las políticas públicas sectoriales, además de no ser espacialmente ciegas, deben igualmente darle prioridad a aquellas intervenciones que favorecen el desarrollo de capacidades institucionales para aprovechar el potencial de las regiones, toda vez que el objetivo en si no es la convergencia sino avanzar en la igualdad de oportunidades territoriales. Esto precisa de mecanismos de intervención desconcentrados y de procesos de descentralización más coherentes con las realidades de los territorios en términos de capacidades institucionales y posibilidades de generar recursos propios.

Finalmente, pero no menos importante, es clave que los nuevos modelos institucionales desarrollen metodologías de evaluación que permitan identificar qué tanto los efectos en términos de crecimiento y reducción de la pobreza en el territorio son atribuibles a las políticas que tienen en cuenta las condiciones territoriales, además de retroalimentar procesos de diseño de las políticas y contribuir a su expansión. Para esto, un camino puede ser el desarrollo de paquetes de soluciones operativas para desafíos de implementación que consideren las diferencias territoriales y la capacitación de actores territoriales en seguimiento y evaluación para lograr ajustes o modificaciones oportunos y pertinentes.

Al tiempo, y en línea con los nuevos planteamientos sobre la medición del bienestar, es necesario que avancemos en mediciones que reflejen de una manera más precisa los cambios a nivel territorial y que le hagan sentido a las personas que habitan en ellos. Ya en el reciente informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2019) se introduce la importancia de abordar aspectos como el cambio climático, la participación política y la equidad inter-generacional como aspectos clave al momento de medir el bienestar de las personas.

BIBLIOGRAFÍA

Angulo R., Solano A., Tamayo A. (2018), *La pobreza rural en América latina: qué dicen los indicadores sobre la población indígena afrodescendiente de la región? Documento de trabajo N° 246*, Lima, Instituto de estudios peruanos (IEP).

Anríquez G., Foster W., Ortega J., Falconi C., De Salvo C. P. (2016), *Public Expenditures and the Performance of Latin American and Caribbean*, IDB Working Paper No. IDB-WP-722, Washington DC, Inter-American Development Bank.

Bebbington A., Escoval J., Soloaga I., Tomasselli A. (2016), "Trampas de pobreza y desigualdad – Síntesis de resultados" *in Trampas territoriales de pobreza, desigualdad y Baja movilidad social: Los casos de Chile, México y Perú*, México, Centro de estudios Espinosa Yglesias / Rimisp Universidad Iberoamericana, p. 13-55.

Berdegué J. A., Bebbington A., Escobal J. (2015), *Conceptualizando la diversidad espacial en el desarrollo rural latinoamericano: estructuras, instituciones y coaliciones*, Santiago de Chile, Rimisp.

Berdegué J. A., Favareto A. (2019), *Desarrollo territorial rural en América latina y el Caribe*, Santiago de Chile, FAO.

Cazzuffi C., López D. (2018), "Psychosocial Wellbeing and Place Characteristics in Mexico", *Health & Place*, n° 50(C), p. 52-64.

Cazzuffi C., Plassot T., Soloaga I. (2020), "Movilidad social y desigualdad de oportunidades en Chile, Colombia y México", "El papel del territorio en la escolaridad, inserción laboral o desconexión de los jóvenes de Chile, Colombia y México", "Aspiraciones y expectativas en educación en diferentes territorios de Chile, Colombia y México" *in* RIMISP, publicación próxima.

CEPAL (2015), *Panorama del desarrollo territorial en América latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39223/1/S1500808_es.pdf (consulta: 24/04/2020).

CEPAL (2018), *Panorama Social de América latina 2017*, Santiago de Chile, CEPAL, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/7/S1800002_es.pdf (consulta: 24/04/2020).

Dirven M. (2019), *Nueva definición de lo rural en América latina y el Caribe en el marco de FAO para una reflexión colectiva para definir líneas de acción para llegar al 2030 con un ámbito rural distinto*, Santiago de Chile, FAO.

FAO (2018), *Panorama de la pobreza rural en América latina y el Caribe 2018*, Santiago de Chile, FAO.

Fernández J. L., Fernández M. I., Soloaga I. (2019), *Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América latina y el Caribe*, Ciudad de México, CEPAL.

Modrego F., Berdegue J. A. (2015), "A Large-Scale Mapping of Territorial Development Dynamics in Latin America", *World Development*, vol. 73, p. 11-31, disponible en: http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.12.015 (consulta: 24/04/2020).

ONU-United Nations Department of Economic and Social Affairs (2016), *The World's Cities in 2016*, Nueva York, United Nations.

PNUD-Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (2019), *Informe sobre desarrollo humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*, Nueva York, PNUD, disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf (consulta: 24/04/2020).

Rimisp-Centro Latinoamericano para el desarrollo rural (2017), *Pobreza y desigualdad – Informe latinoamericano 2017- No dejar a ningún territorio atrás*, Santiago de Chile, Rimisp, disponible en: http://rimisp.org/Informe_Rimisp_2017_Fin_Completo.pdf (consulta: 24/04/2020).

Trivelli C., Berdegué J. A. (2019), *Transformación rural. Pensando el futuro de América latina y el Caribe*, Documento n°1, Santiago de Chile, FAO.

PARTIE II

Environnement et durabilité du développement

4. Territorios, parques naturales o Áreas Protegidas (AP): conservar y/o valorizar. Caso de los Parques Nacionales Naturales de Colombia

CARLOS MARIO TAMAYO SALDARRIAGA[1]

[1]Parques nacionales naturales Colombia.
E-mail: carlos.tamayo@parquesnacionales.gov.co

INTRODUCCIÓN

Las Áreas Protegidas (AP) son la principal estrategia para la conservación de la biodiversidad. Sus servicios son primordiales para el bienestar de las poblaciones y para enfrentar los efectos del cambio climático. A pesar de su importancia, están sometidas a las presiones y los impactos deteriorando los valores naturales y culturales. Por eso, se requiere consolidar políticas y estrategias a nivel de los países y de la región para su conservación, valorizar el uso sostenible de los servicios brindados y una apropiación de todos los estamentos de la sociedad.

El objetivo del presente capítulo es presentar la importancia de la valoración de los Servicios Ecosistémicos (SE) para fortalecer la conservación de las áreas protegidas y de los territorios, así como dar a conocer su relevancia a todos los actores de la sociedad, para que se incluya en la planificación de los territorios y sectores productivos y que todos contribuyamos a la conservación de las áreas protegidas.

Esta meta debe ser considerada no solo en cada uno de los países, sino fortalecer las acciones en la región latinoamericana para avanzar hacia un bien común, con base en las experiencias y resultados. En el contexto de políticas y estrategias para los Sistemas de Áreas Protegidas (SAP) de Latinoamérica, las metas se han enmarcado en los siguientes aspectos:

- Alcanzar una mayor representatividad ecosistémica de las áreas protegidas, con prioridad en las áreas marinas protegidas, en la disminución de las presiones que afectan la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, así como en la inclusión social para los beneficios de estos SE y la ampliación de la cobertura de las áreas protegidas;

- Fortalecer la participación de los diferentes actores en la formulación e implementación de las políticas y estrategias relacionadas con los SAP;

- Tener un manejo eficaz de las AP para la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, fortaleciendo las capacidades institucionales para la administración de estas zonas;

- Adquirir y difundir un mayor conocimiento y la apropiación de la importancia de las AP para el bienestar y en la lucha contra el cambio climático, así como el uso sostenible de sus beneficios;

- Articular estas prácticas tanto a nivel nacional, regional y subregional, para contribuir a la consolidación de dichos sistemas. En esta forma, se busca hacer frente a las principales presiones y amenazas de las áreas protegidas, conservar su biodiversidad y sus SE, y proteger los valores culturales de las comunidades ubicadas en las zonas de influencia.

Para el fortalecimiento de la conservación de la biodiversidad y la consolidación de los Sistemas nacionales de AP de Latinoamérica y el Caribe, los gobiernos de los países de la región, con el apoyo de la FAO, crearon la Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Parques nacionales, otras Áreas protegidas, Flora y Fauna Silvestre (REDPARQUES), una alianza técnica público-privada que actualmente cuenta con la participación de 19 países de la región[6] para el intercambio de experiencias y conocimientos.

Primero, presentaremos los avances colombianos en la valoración de los SE, con énfasis en los hidrológicos, la regulación climática y el bienestar para los visitantes de las áreas protegidas en el sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia (PARQUES). Especificaremos el enfoque metodológico y los resultados de los aportes a nivel del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia (SPNN), y también el resultado para una de las 22 áreas protegidas donde se ha desarrollado la valoración integral de un servicio ecosistémico, presentando la oferta del servicio hidrológico seleccionado, los diferentes sectores beneficiados y la valoración económica. Luego analizaremos algunos beneficios para las comunidades localizadas en las zonas de influencia de las áreas protegidas del SPNN, y por último los principales desafíos en la región de Latinoamérica y el Caribe establecidos en REDPARQUES.

1. LA VALORACIÓN DE SERVICIOS ECOSISTÉMICOS DE PARQUES

Parques Nacionales Naturales de Colombia (PARQUES), una institución adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, tiene una doble misión: administrar y gestionar el Sistema de parques nacionales naturales (SPNN); coordinar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). El SPNN está conformado por 59 áreas protegidas y la administración de 3 Distritos de Manejo Integrado (DMI), con una extensión total de

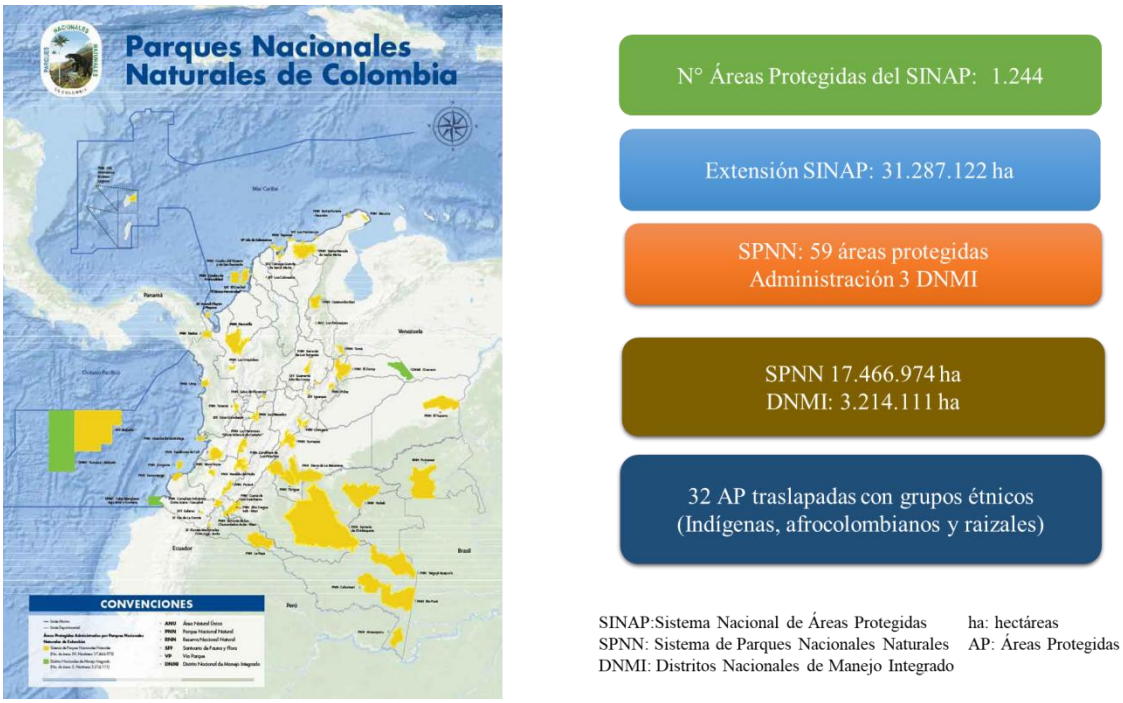
[6] Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

20.681.085 hectáreas (figura 1) que representan actualmente el 66% de total de las áreas del SINAP[7], cuya extensión es de 31.287.122 hectáreas.

Como lo establece la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE), las áreas protegidas permiten no solo conservar la biodiversidad del país sino prover a la sociedad beneficios relacionados con los SE. Es importante reconocer el valor de los servicios que los ecosistemas prestan a la sociedad y el peso de este valor en las decisiones de conservación y de desarrollo del país.

En consecuencia, es necesario contar con ejercicios de valoraciones integrales de los beneficios económicos, sociales y culturales que brindan los SE presentes en las AP.

Figura 1. El Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia en 2020



Fuente: Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2020

PARQUES ha priorizado la valoración de los SE hidrológicos y de regulación climática de las áreas protegidas del SPNN, considerando que brindan a largo plazo sostenibilidad a los sistemas urbanos y rurales. Reconoce también que contribuyen a un desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima, reduciendo la vulnerabilidad ante desastres naturales, acorde con

[7] El SINAP es el conjunto de todas las áreas protegidas de Colombia de gobernanza pública y privada, del ámbito de gestión nacional, regional o comunitaria. Así mismo, los diferentes niveles de gestión pública vinculan diferentes actores, estrategias e instrumentos para contribuir como un todo al cumplimiento de los objetivos de conservación del país.

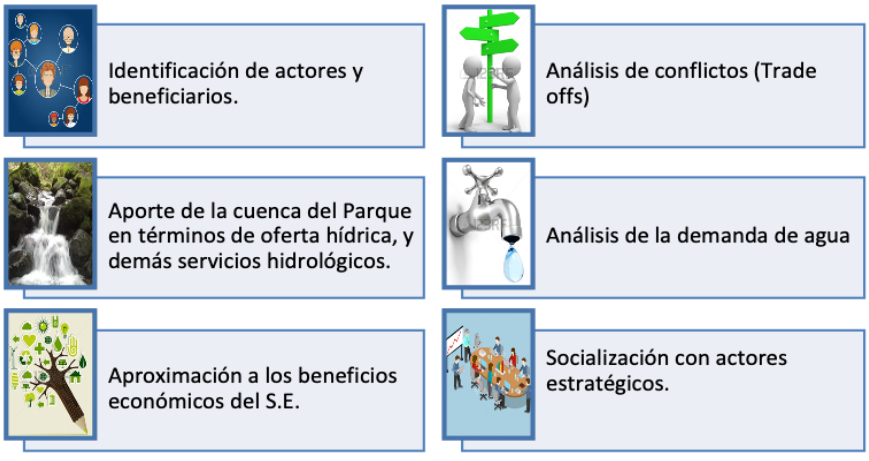
las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 y las directrices nacionales de cambio climático. Se ha avanzado en los mecanismos de valoración de SE a nivel del SPNN y de algunas áreas protegidas, que permiten dar a conocer su aporte e importancia para el bienestar y desarrollo socioeconómico de Colombia.

A continuación, se presentan los avances realizados en esta valoración (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2017), que junto con el cálculo de la brecha financiera y el desarrollo de instrumentos y mecanismos económicos y financieros, es parte de la estrategia de sostenibilidad financiera del SPNN (Londoño y Tamayo, 2018).

1.1. *Valoración de los servicios ecosistémicos hidrológicos asociados con el SPNN*

PARQUES ha adoptado un enfoque metodológico (figura 2) para la realización de los ejercicios de valoración de los servicios ecosistémicos hidrológicos que brindan las AP del SPNN, el cual incluye las siguientes seis etapas: la identificación de actores y beneficiarios; la determinación de aportes de la cuenca hidrográfica al AP, en términos de oferta hídrica y demás servicios hidrológicos; los análisis de la demanda hídrica; la valoración de los beneficios económicos de los SE; el estudio de los intereses y conflictos relacionados con la demanda futura para los SE; y finalmente la socialización con actores estratégicos (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2016). Es importante señalar la importancia de involucrar a los beneficiarios de los SE de las AP en las diferentes fases de la valoración, con el fin de incluir información que permita resultados más precisos, además del propio reconocimiento por parte de la población de la importancia de las AP para su bienestar.

Figura 2. Metodología para valoración de servicios ecosistémicos hidrológicos



Fuente: Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2017

1.1.1. Resultados de la valoración a nivel nacional

A partir de la valoración de los servicios ecosistémicos hidrológicos del SPNN (Reyes *et al.*, 2014), se determinó la importancia de sus áreas protegidas en términos de provisión y regulación hídrica, al calcular la oferta hídrica adicional en las Sub-Zonas Hidrográficas (SZH) (IDEAM, 2010) y comparándola con aquellas subzonas que no tienen áreas protegidas en su interior. Además, se estimaron las ganancias de los sectores económicos derivadas del agua adicional provista por las áreas protegidas del SPNN y su contribución anual al Producto Interno Bruto (PIB).

Con la información del balance hídrico entre años medios y secos que cuenta con cinco áreas hidrográficas[8], se estimó que en las SZH situadas en Parques Nacionales Naturales (PNN) hay un 25 % y 30 % adicional de agua para año medio y seco respectivamente en relación con aquellas que no cuentan con PNN. Estos valores son estimaciones menores pero reconocen los beneficios de los SE más allá de su área delimitada al tomar el enfoque de las SZH. En esta forma, los bosques de los PNN favorecen la regulación hídrica pues durante las épocas de verano se disminuyen las posibilidades de desabastecimiento y durante las temporadas de invierno se reduce el riesgo por inundaciones. Además, en zonas de ladera, los bosques contribuyen a la retención del suelo y evitan el aporte de sedimentos a las fuentes hídricas, reduciendo riesgos por inundaciones y deslizamientos de tierra, así como costos de tratamiento y potabilización de agua para consumo humano. Se generan también mejores condiciones de calidad para el aprovechamiento del agua en actividades productivas.

La oferta hídrica adicional asociada con áreas protegidas del SPNN es estratégica en términos de regulación hídrica y suministro de agua para el consumo humano y el desarrollo de actividades productivas de impacto económico significativo. Entre los sectores más beneficiados en términos económicos de porcentaje del PIB por adicionalidad hídrica, podemos citar el agrícola (32 %), la industria (23 %), el doméstico (18 %) y el energético (18 %). Es importante indicar que cerca de 19 parques nacionales naturales cuentan con cuencas abastecedoras del agua demandada por más de 25 millones de personas, siendo las zonas de ecosistemas de páramo las que presentan una importancia estratégica en este sentido. Además, se calcula que alrededor del 52 % de la energía hidroeléctrica que se produce en Colombia utiliza agua proveniente de los PNN y éstos suministran recurso hídrico a por lo menos 88.325 hectáreas de distritos de riego.

Con base en el método de cambio en productividad o enfoque de función de producción, se calculó que los PNN aportan anualmente por concepto de provisión y regulación hídrica en tiempo medio y tiempo seco (Reyes *et al.*, 2014), un valor aproximado de USD 3.456 millones adicionales al PIB de Colombia. Significa un 1,1 % de PIB del país para el año 2018, cifra que no contempla el efecto multiplicador del mismo para la economía y las implicaciones de la pérdida de dicha disponibilidad de agua adicional. Estas áreas son fundamentales para el control de la erosión, el provisionamiento y regulación del agua y ante

[8] Las áreas de Caribe, Magdalena-Cauca, Orinoco, Amazonas y Pacífico.

escenarios de vulnerabilidad por el cambio climático, que afectan de manera especial a los grupos más vulnerables de la población. Además, son un activo de importancia estratégica en el marco de planes y programas internacionales de captura y almacenamiento de carbono, a través de acciones de restauración de bosques y control de la deforestación, y para el bienestar y salud de los visitantes a las áreas protegidas. Se presenta en la imagen siguiente un resumen de las valoraciones calculadas de los SE que aporta el SPNN y que contribuye al bienestar social y económico del país (figura 3).

Figura 3. Aporte de Parques Nacionales Naturales al desarrollo social y económico de Colombia

Fuente: elaboración del autor, 2019

1.1.2. Resultados de la valoración a nivel regional

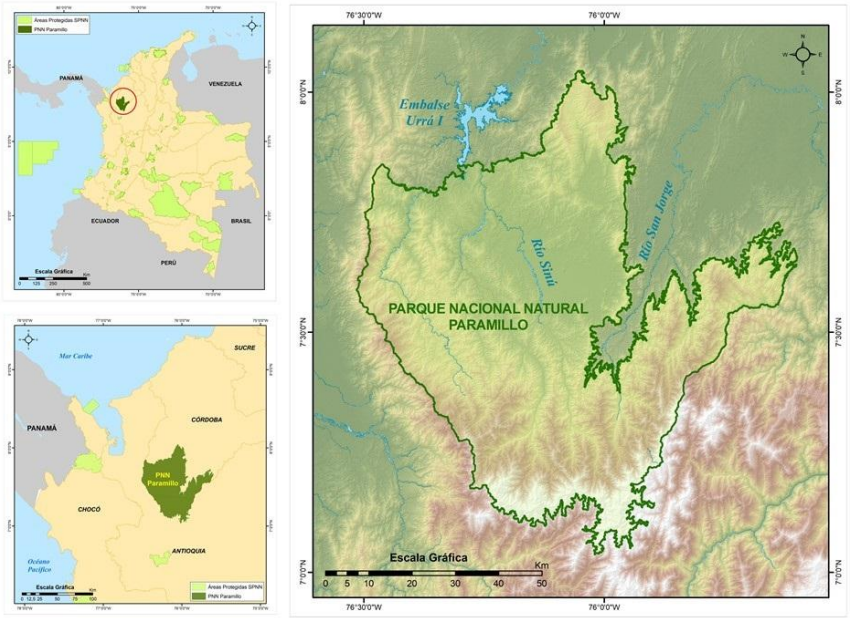
Con el fin de establecer argumentos y bases para la apropiación, el reconocimiento y la valoración de los SE por parte de los beneficiarios, así como para diseñar incentivos, identificar y establecer estrategias o alianzas favoreciendo la sostenibilidad financiera de la AP valorada, se han realizado estudios regionales en Colombia para la valoración de los SE hidrológicos de determinadas subzonas hidrográficas, relacionadas con las AP del SPNN. Estos SE proveen beneficios fundamentales para el desarrollo económico y social del territorio, abordando en esta forma la falta de información en relación con la contribución de la biodiversidad en estas zonas.

Los estudios de valoración de los SE hidrológicos realizados incluyen, además de la provisión y regulación hídrica, la retención de sedimentos y el control de la erosión que aporta el SPNN

en cuencas hidrográficas en 22 áreas protegidas (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2017). A continuación, se presenta un resumen de una valoración regional realizada en el PNN Paramillo para mostrar la importancia y magnitud de los SE hidrológicos que se proveen para sectores estratégicos, como la agricultura y la generación de energía.

El PNN Paramillo se localiza en el noroccidente de Colombia y la cuenca del río Sinú está localizada en los departamentos de Antioquia, Córdoba y Sucre (figura 4). Esta cuenca hidrográfica nace en el parque y el 28,3 % de su área total se encuentra protegida dentro del parque. Provee SE fundamentales para el desarrollo económico y social, especialmente en el departamento de Córdoba. En efecto, aporta el 95% del recurso hídrico que abastece el embalse Urrá de la central hidroeléctrica Urrá 1, con una capacidad instalada de 340 MW (megavatios). 16 municipios captan agua directamente del río Sinú para consumo humano, con un promedio de 1.387,8 Mm^3/año[9] y suministran recurso hídrico para los distritos de riego Mocarí – Montería y la Doctrina, con unas áreas de 1.000 hectáreas cada uno.

Figura 4. Localización del Parque Nacional Natural Paramillo



Fuentes: Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2020

Para la valoración de la generación de energía, se utilizó la herramienta InVest (*Integrated Valuation of Environmental Services and Tradeoffs*) que contempla una modelación hidrológica para obtener la oferta hídrica de las subcuencas aportantes al embalse, así como el cálculo de la energía transformada por el recurso hídrico del Parque. Así se obtiene el valor

[9] Mm^3: Millones de m^3.

presente del beneficio económico por el uso del agua y su transformación en energía eléctrica (Bedoya y Sánchez, 2016).

La valoración del recurso hídrico aportado por el PNN Paramillo para el sector hidroenergético considera tanto la cantidad de energía transformada anualmente como el valor de la energía durante la vida útil del embalse, para finalmente reflejar el valor económico del recurso hídrico con relación al ingreso de la empresa atribuible a cada subcuenca del Parque.

Para el cálculo del valor presente, se consideró un periodo de tiempo de 35 años que equivale a la vida útil del embalse después de 2015, asumiendo que tanto los costos anuales de operación y mantenimiento de la represa como el precio de venta y la producción de energía hidroeléctrica (kW/h), son constantes en el tiempo. De esta manera, se obtuvo un valor presente de USD 710.000 a 2015, con una tasa de descuento del 12 %. Corresponde al valor del beneficio económico por el SE de provisión del recurso hídrico del Parque al embalse en lo que le resta de vida útil.

El valor económico del recurso hídrico para uso doméstico y riego del PNN Paramillo, a precios de mercado, se calculó a partir de la información del cobro por uso del agua. Los resultados fueron USD 12.100 para 2014 y USD 12.600 para 2015 (USD = $ COL 3.000).

1.2. *Valoración del SPNN para la captura de carbono y mitigación del cambio climático*

Considerando la política y los lineamientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y las prioridades del PND, se analizó el potencial que el SPNN posee para el almacenamiento y captura de carbono (figura 3). Se tiene en cuenta la protección de la superficie de bosques, pero también la existencia de crecientes tasas de deforestación que afectan la disponibilidad de estos servicios. La pérdida de cobertura boscosa afecta la capacidad de capturar carbono y evitar la generación de emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI), provocando además la supresión de una importante capacidad en la regulación de ciclos hidrológicos.

Los estudios de valoración que se han realizado están soportados en el análisis histórico y la comparación de resultados de coberturas boscosas, almacenamiento de carbono, deforestación, regeneración y estimación de las emisiones de GEI en las AP del SPNN, con base en las metodologías desarrolladas por PARQUES y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM).

Los resultados de estudios efectuados sobre la valoración de los servicios de almacenamiento y de captura de carbono en las AP y Zonas con Función Amortiguadora (ZA) del SPNN se obtuvieron con base en las coberturas boscosas de 54 AP y sus ZA, establecidas como 10 km de los límites de las AP.

La valoración del SE de almacenamiento de carbono se relaciona con las emisiones de CO_2 evitadas por el carbono almacenado en los bosques de las AP, es decir, con el reconocimiento de que la existencia de estas áreas ha evitado la emisión del CO_2 que se encuentra allí

almacenado. De otra parte, el servicio de captura de carbono tiene que ver con el papel que tienen las AP para reducir la concentración de los GEI, mitigando el cambio climático, a través de procesos de regeneración de los bosques que las conforman, considerando como referencia los valores calculados para el costo marginal de las emisiones de CO_2 (Tol, 1999).

La aproximación del valor monetario asociado al servicio de captura de carbono se desarrolla a través del método de precios de mercado, considerando como referencia el mercado regulado de los denominados Certificados de Emisiones Reducidas (CER)[10]. La valoración del servicio de regulación climática, mediante la captura y el almacenamiento de carbono de 54 AP del SPNN y de las ZA, fue efectuada con base en información de áreas boscosas, biomasa, carbono almacenado y emisiones equivalentes de CO_2 reportadas por el IDEAM obtenidas a partir del análisis multitemporal de las coberturas boscosas para el periodo 1990-2012 (Szauer, 2014).

Al proteger 10,8 millones de hectáreas (ha) de bosques, el SPNN aporta por los contenidos de biomasa, Carbono (C) y Carbono equivalente (CO_2e) almacenado o no emitido, el 18,4% de los bosques del país y el 31,2% incluyendo las ZA.

El servicio de almacenamiento de CO_2 para el 2018 de las AP del SPNN se valora en USD 13.075 millones, lo que corresponde al 4 % del PIB (Yaguatín, 2014). Las emisiones de carbono y GEI generadas entre 1990 y 2012 corresponden a un 7,8% del total almacenado a 2012 en las ZA, lo que indica la gravedad de los efectos de la deforestación sobre las emisiones de carbono y GEI, confirmando una vez más el importante rol que juegan las AP y el SPNN en una Estrategia Nacional REDD (ENREDD). Igualmente, sugiere la importancia de incluir las ZA en una gestión más dirigida a la deforestación evitada, la restauración de bosques y elincremento de captura de carbono en AP, de manera conjunta de la interacción AP y ZA en el SPNN.

En términos generales, PARQUES ha hecho importantes avances en los temas de regeneración con la deforestación evitada, la restauración de bosques y otros ecosistemas. Los esfuerzos por recuperar el bosque e incrementar con ello la captura de carbono deberán ser mayores.

1.3. *Beneficios de la naturaleza para el bienestar de los visitantes de un área protegida*

Mediante la aplicación de encuestas a los visitantes al Santuario de Fauna y Flora (SFF) Otún Quimbaya, se obtuvo información relevante sobre la importancia que tiene el contacto con la naturaleza para una mejor calidad de vida de las personas. Al tabular y graficar las respuestas de los visitantes de este SFF, se evidencia que la mayoría de las personas perciben el contacto con la naturaleza como algo que genera beneficios y, además, los relaja y mejora su estado de ánimo.

[10] Las reducciones de emisiones de GEI se miden en toneladas de CO_2 equivalente (CO2e) y se expresan en términos de CER. Un CER equivale a una tonelada de CO2 que se deja de emitir a la atmósfera y puede ser vendido en el mercado de carbono a países signatarios del Protocolo de Kioto.

Muchos de los visitantes a la entrada indicaron que conocían los beneficios de la naturaleza, pero no los aplicaban. Después de hacer el recorrido por el Santuario y tener este contacto consciente con la naturaleza, sus sentimientos fueron positivos y optimistas. Entre los resultados de este análisis de la Escala de Valoración del Estado de Ánimo (EVEA) realizado a la salida del SFF, cabe destacar que el 98% de los visitantes consideran mayores beneficios y bienestar en entornos naturales y el 88% perciben mejor estado de ánimo después de la visita. Se demuestra así la gran importancia que tienen en la calidad de vida y el bienestar de las personas el contacto con la naturaleza y la visita a las áreas protegidas.

2. BENEFICIO A LAS COMUNIDADES LOCALES

PARQUES ha venido implementando el fortalecimiento del ecoturismo en las áreas con vocación ecoturística, con el objetivo de mejorar o mantener los valores naturales y culturales, compartir la responsabilidad con quienes participen en su desarrollo, propiciar al visitante una experiencia particular, así como estimular alternativas que beneficien económica y ambientalmente a las comunidades locales y a las regiones.

El Programa de ecoturismo comunitario[11] promueve alianzas con organizaciones comunitarias locales para la prestación de servicios y actividades ecoturísticas en áreas protegidas con vocación ecoturística. Desarrolla también el fortalecimiento de las capacidades de la organización comunitaria de una forma participativa, concertando y haciendo seguimiento a las obligaciones y derechos para la prestación de los servicios. Por ejemplo, se ha implementado planes de trabajo para el fortalecimiento organizacional y empresarial gestionando alianzas con instituciones públicas y privadas para apoyo al Programa.

Desde su inicio en 2008 hasta diciembre de 2018, el programa ha generado ingresos para los miembros de las organizaciones comunitarias de USD 2,4 millones. Además, otros actores locales de la cadena de valor del ecoturismo como pescadores, artesanos, transportadores y guías se han beneficiado. El Programa condujo también al desarrollo de las regiones y al fortalecimiento de la apropiación de las AP – constituyéndose como una alternativa de aprovechamiento sostenible de los servicios ofrecidos –, a la reducción de la pobreza y a la construcción de una alternativa para la consolidación de la paz y la convivencia en el país.

3. PRINCIPALES DESAFÍOS EN LA REGIÓN DE LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

En el Consejo directivo de REDPARQUES realizado en México en diciembre de 2017, se establecieron para América latina y el Caribe las siguientes directivas: desarrollar una estrategia de sostenibilidad financiera y consolidar el reconocimiento y la apropiación de las

[11] Lineamientos de ecoturismo comunitario. Comité interinstitucional de ecoturismo, 2006.

AP, a través de la valoración de los servicios ecosistémicos; fortalecer las estrategias de comunicación sobre la importancia de las áreas protegidas y los servicios ecosistémicos para vincular a la sociedad civil; definir las metas de conservación basadas en la representatividad ecosistémica y la efectividad de manejo para la disminución de las presiones, así como en la inclusión social en la elaboración de políticas y estrategias relacionadas con las áreas protegidas; y generar oportunidades para las comunidades rurales para atender el desarrollo social, incentivar la valoración social y mejorar su calidad de vida.

Para alcanzar estos objetivos y fortalecer el trabajo que se adelanta en los Sistemas Nacionales de Parques de los países de la región, se conformaron las siguientes redes o grupos de trabajo entre las agencias nacionales de los sistemas de Parques: Áreas marinas protegidas, Sostenibilidad financiera, Turismo sostenible, Cambio climático, Efectividad del manejo, Comunicaciones y especies compartidas prioritarias.

En particular para Colombia, se busca el fortalecimiento institucional con el apoyo de la sociedad civil, para hacer frente a las presiones por uso, ocupación y tenencia que vienen afrontando las áreas del SPNN. Los principales retos son los siguientes: detener la deforestación en las áreas protegidas del SPNN (25.258 ha/año); eliminar la explotación ilegal de los recursos naturales; restaurar las áreas transformadas (500.000 ha aproximadamente); eliminar las plantaciones de cultivos de uso ilícito (8.300 ha); clarificar la propiedad al interior de 37 Parques nacionales (15.000 predios); fortalecer institucionalmente a PARQUES para la implementación de las acciones de los planes de manejo de las AP; valorar y consolidar el reconocimiento de servicios para el bienestar y desarrollar la Estrategia de sostenibilidad financiera para el manejo eficaz de las áreas protegidas; generar oportunidades para las comunidades rurales, incentivando la valoración social, mejorando la calidad de vida de las poblaciones rurales y consolidando la paz en el territorio. Se calcula que 22.400 campesinos viven al interior de las áreas protegidas además de los grupos étnicos indígenas y negros.

CONCLUSIONES

Los Servicios Ecosistémicos (SE) asociados con el Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) proporcionan bienestar a la sociedad colombiana, contribuyendo a satisfacer necesidades vitales y a garantizar la sostenibilidad de actividades productivas estratégicas para el desarrollo del país.

Es de gran importancia el aporte económico de las Áreas Protegidas (AP) del SPNN. De acuerdo con las valoraciones realizadas en Colombia, este sistema aporta beneficios anuales por la provisión y regulación hídrica cercanos a USD 3.456 millones, correspondiendo a cerca del 1,1 % del PIB de 2018, principalmente en los sectores agrícola, doméstico, energético, industrial y de servicios. De otra parte, las AP y las Zonas con Función Amortiguadora (ZA) del SPNN son un activo estratégico para la gestión de fondos en materia de conservación de

reservas de carbono y reducción o captura de emisiones asociadas con el cambio climático. Se calcula que para 54 AP del SPNN, el servicio de almacenamiento de CO_2 para el año 2018 se encuentra valorado en USD 13.075 millones (equivalente al 4% del PIB en dicho año), dado que se habría evitado la emisión de cerca de 1.400 millones de toneladas.

La simple comparación entre los beneficios estimados que brindan las AP del SPNN, en términos de SE de regulación hídrica y climática, y los niveles de inversión pública que se vienen efectuando en estas áreas muestran una clara desproporción. Del mismo modo está la preocupación sobre las presiones notorias que vienen ejerciendo asentamientos humanos y actividades productivas ilícitas, que se traducen en procesos de uso, ocupación y tenencia de las AP del SPNN y de sus ZA. Esta última condición pone en riesgo la contribución de los SE brindados por el SPNN al desarrollo actual y futuro del país, por lo cual se debe avanzar en el fortalecimiento institucional, tanto técnico, administrativo y financiero, para un manejo eficaz de las AP.

En este contexto, la divulgación de los resultados de los estudios de valoración de los beneficios que ofrecen el SPNN es un mecanismo para generar conciencia y apropiación sobre la importancia de las AP para el bienestar y desarrollo socioeconómico y la necesidad de contar con mayores recursos, para que el gobierno, los sectores productivos y la sociedad en general contribuyan a su conservación.

Es fundamental la implementación de una Estrategia de sostenibilidad financiera, a través de instrumentos y mecanismos que reconozcan los beneficios que proporcionan las AP a los diferentes beneficiarios. Igualmente, es importante fortalecer el desarrollo de proyectos que beneficien a las comunidades locales para mejorar sus condiciones de vida, haciendo un uso sostenible de los servicios ecosistémicos, a través de negocios ambientales.

BIBLIOGRAFÍA

Bedoya M. A., Sánchez I. C. (2016), *Valoración del recurso hídrico – Cuenca del Río Sinú – PNN Paramillo*, Bogotá, Parques Nacionales Naturales de Colombia, Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales.

IDEAM (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales) (2010), *Estudio nacional del agua*, Bogotá, IDEAM.

Londoño N., Tamayo C. (2018), *Estrategia de sostenibilidad financiera*, Bogotá, Parques Nacionales Naturales de Colombia, Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales.

Parques Nacionales Naturales de Colombia (2017) *Aporte de los Parques Nacionales Naturales al desarrollo socio-económico de Colombia*, Bogotá, Pedro Chavarro Y.

Reyes M. *et al.* (2014), *Importancia económica de la provisión y regulación hídrica de los Parques nacionales naturales de Colombia para los sectores productivos*, Bogotá, Parques Nacionales Naturales de Colombia, Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales.

Szauer M. T. (2014), *Análisis de valoración del servicio de regulación climática mediante la captura y almacenamiento de carbono asociado a las áreas del SPNN*, Bogotá, Parques Nacionales Naturales de Colombia, Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales.

Tol R.S. (1999), "The Marginal Cost of Greenhouse Gas Emission", *The Energy Journal*, n° 20, p. 61-81.

Yanguatín H. (2014), "Valoración del servicio de captura y almacenamiento de carbono que proveen los PNN, que permitan priorizar las áreas protegidas con potencial a acceder a incentivos a la conservación" *in* Yanguatín H., *Análisis de incentivos y mecanismos financieros asociados al cambio climático*, Bogotá, Parques Nacionales Naturales de Colombia, Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales, p. 24-40.

5. Los programas para proteger los bosques de Costa Rica ¿Cómo pagar para preservar y usar ?

OSCAR SÁNCHEZ CH.[1]

[1]Ingeniero forestal jubilado por el Estado, Costa Rica.
E-mail: oscacha@yahoo.com

INTRODUCCIÓN

Costa Rica es un referente, como país que se ha preocupado desde décadas atrás por implementar programas e iniciativas para la protección de sus recursos naturales, especialmente sus bosques y sus áreas silvestres protegidas. Este capítulo presenta algunas de las experiencias más sobresalientes de esas iniciativas, una referencia al marco legal que ha posibilitado ese avance, sus fuentes de financiamiento y los resultados destacados de esta gestión. La implementación de esos programas ha hecho posible la recuperación de la cobertura forestal, pasando de un porcentaje de cobertura forestal densa de un 21% en el año 1987 hasta un 52,4 % en 2013[12].

No obstante, es preciso reconocer que en algunos sectores aún hay temas en los que se tienen muchas oportunidades de mejora, como en el manejo de aguas residuales al igual que en el de residuos sólidos, en los que ya se han iniciado acciones para corregir las consecuencias negativas de esos aspectos.

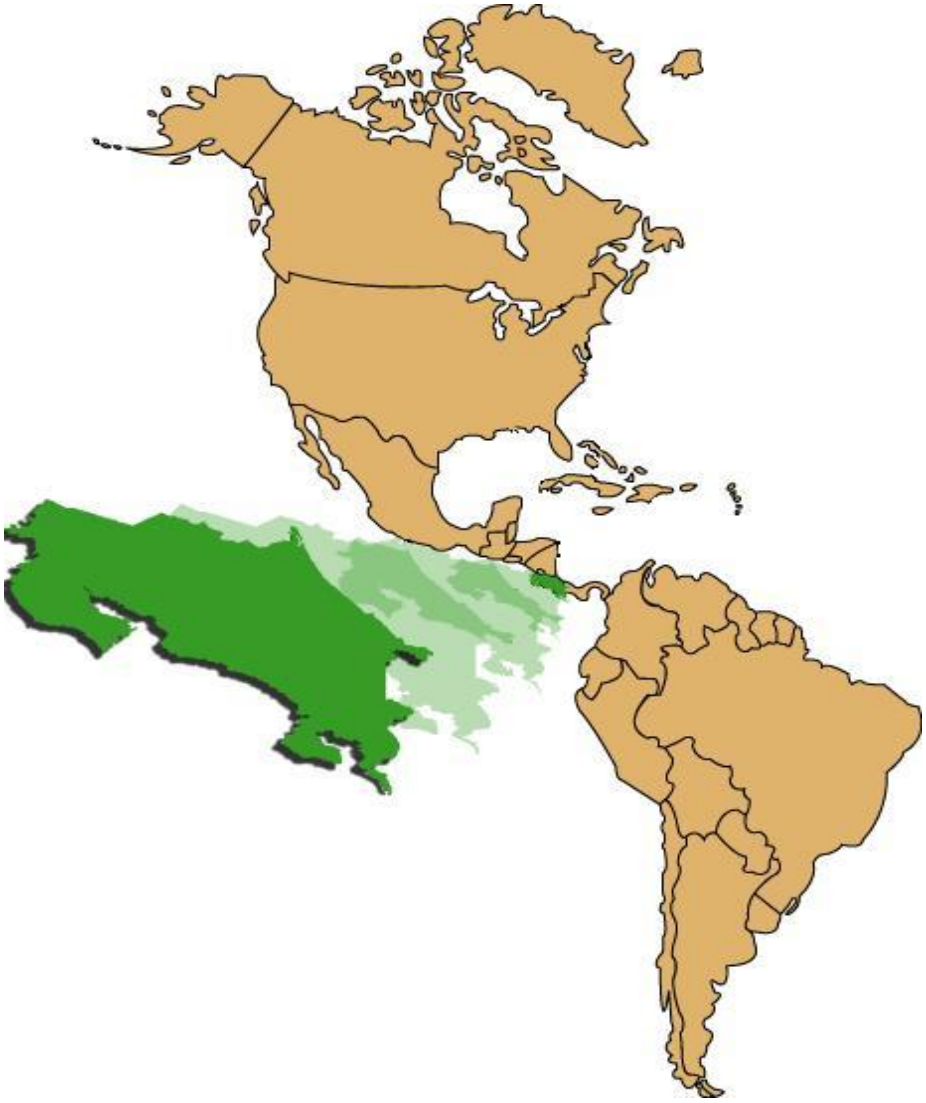
El contenido de este capítulo basa en la recopilación y sistematización de información generada por la implementación de los programas y proyectos de protección de bosques, de creación del sistema de áreas silvestres protegidas en el país y de financiamiento para la reforestación, manejo y protección de bosques privados. Estas acciones fueron financiadas mayoritariamente por el Estado a través del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO). Además, se documenta la experiencia de más de 38 años del autor en la implementación de los programas de reforestación, incentivos fiscales, pago de servicios ambientales y otras iniciativas que han hecho posible la recuperación de la cobertura forestal por parte del sector privado con apoyo del Estado en todo Costa Rica.

[12]Disponible en https://www.sirefor.go.cr/pdfs/INF_CostaRica_ParaWeb.pdf (consulta: 09/01/2020).

1. COSTA RICA: CARACTERÍSTICAS Y MARCO LEGAL AMBIENTAL PARA LOS PROGRAMAS FORESTALES

Costa Rica es un pequeño país del istmo centroamericano, ubicado entre Nicaragua por el norte y Panamá por el sur (figura 1), con un área de 51.100 kilómetros cuadrados con una población que según el último censo supera los 5 millones de habitantes. El país está atravesado de norte por un sistema de cordilleras que dan origen a pequeños valles fértiles, donde se han ido depositando por los procesos geomorfológicos sedimentos en las partes bajas, al igual que en sus llanuras costeras.

Figura 1. Ubicación de Costa Rica en el continente americano



Fuente: Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (2000)

El contar con costas en el mar Caribe y en el Océano Pacífico, posibilitó el desarrollo de infraestructura vial terrestre, compuesta de una densa red de caminos y de ferrocarriles. La presencia de abundantes tierras fértiles facilitó la adopción de un modelo de desarrollo basado en la agro-exportación, que consecuentemente requería el cambio de uso de bosques a agricultura vinculada a la exportación de café, cacao, bananos, palma aceitera, tubérculos y más recientemente, piñas, así como la ganadería, la cual generalmente se dio de manera extensiva, con pocas cabezas de ganado por unidad de área.

Ese modelo agroexportador, que evolucionó de manera desordenada y poco planificada desde los años 1900 hasta finales de los 1970, aprovechó además las ventajas que ofrece un climatropical, con abundantes lluvias. Este patrón fue la causa de una perdida de la cobertura forestal de forma dramática, y quizá también de la reacción que permitió el desarrollo de programas y proyectos que posibilitan la recuperación de esos recursos en un tiempo relativamente corto.

Como respuesta a esta pérdida de la cobertura forestal, ya desde las últimas décadas del siglo XIX se inició la creación de un marco legal tendiente a detener y revertir ese proceso. Después de ser ratificadas, las convenciones de Cambio climático, biodiversidad, control a la degradación de suelos y desertificación se convirtieron en leyes de la República. Se forzó a una revisión de la Ley Forestal y, en consecuencia, se estableció en ese cuerpo legal el concepto de Pago por servicios ambientales (PSA). Fue así como evolucionó la Ley Forestal N°7575 publicada en abril de 1996 y se consolidó en Costa Rica el PSA, reconociendo que los bosques y las plantaciones forestales cumplen funciones trascendentales respecto a la producción, como la mitigación de gases efecto de invernadero y la protección de la biodiversidad, del paisaje, de la belleza escénica y del recurso hídrico para uso urbano, rural o hidroeléctrico.

Esta misma ley creó, en su artículo n°46, el FONAFIFO con personería jurídica instrumental, al que le compete la ejecución del programa de compensación de los servicios ambientales (Sánchez, 2009). No obstante, el artículo n°69 de la Ley 7575 no contemplaba un reconocimiento por los servicios ambientales de protección del recurso hídrico y el de belleza escénica con fundamento en la reforma de la ley del 2001. El FONAFIFO ha utilizado parte de esos recursos para pagar a los beneficiarios del PSA dichos servicios.

Además, se debe tener en consideración que desde el inicio del programa y aún hoy es prácticamente imposible separar o identificar en que magnitud o grado de importancia, un bosque o plantación produce más cantidad de cada uno de esos cuatro servicios (Sánchez, 2009).

En el año 2002, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), mediante la implementación de una tarifica hídrica, inició el PSA en la zona norte de la provincia de Heredia. La empresa estableció que:

> El pago de servicio ambiental hídrico consiste en un reconocimiento económico que la ESPH brinda a las personas dueñas de fincas en las zonas altas de la región herediana, que, de forma voluntaria, someten sus propiedades a conservación de bosque, regeneración natural del bosque y/o reforestación.

Esto es semejante a una medida de compensación por proteger las zonas de recarga acuífera, donde se localizan las fuentes utilizadas para brindar el servicio de agua potable a los clientes que viven en los cantones de San Rafael, San Isidro, Heredia y en el distrito de Santa Lucia de Barva.

Mediante este programa, se han protegido un poco más de 64 hectáreas de bosques y reforestaciones y se compraron tierras que se donaron al sistema de áreas silvestres protegidas[13].

2. INICIATIVAS DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL (ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS)

Costa Rica empezó a cobrar prestigio internacional por el manejo de sus áreas silvestres protegidas, un aspecto importante que permitió el desarrollo de los esquemas de financiamiento actuales. En 2019, se cuenta con 24 parques nacionales, 9 reservas biológicas, 39 refugios de vida silvestre privados y estatales, 12 reservas forestales y 31 zonas protectoras. Además, se introduce un nuevo concepto de clasificación como son los humedales. Paralelamente, se han desarrollado sistemas privados de protección de bosque como es la Red de Reservas Privadas.

Según lo establece el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), existen diferentes categorías de uso de las áreas silvestres protegidas:

- Parques nacionales: áreas bajo vigilancia oficial y protegidas según decretos nacionales, que poseen un paisaje natural de gran belleza y dentro de las cuales se permite el turismo general, bajo vigilancia;

- Reservas biológicas: áreas creadas con el objetivo principal de estudiar e investigar la vida silvestre y los ecosistemas que en ellos viven. La legislación estipula que todas estas zonas deben ser adquiridas por el Estado;

- Monumento natural: áreas cuyas características no son especificadas, pero algunos de los monumentos naturales presentan las características de manejo oficial de un parque nacional.

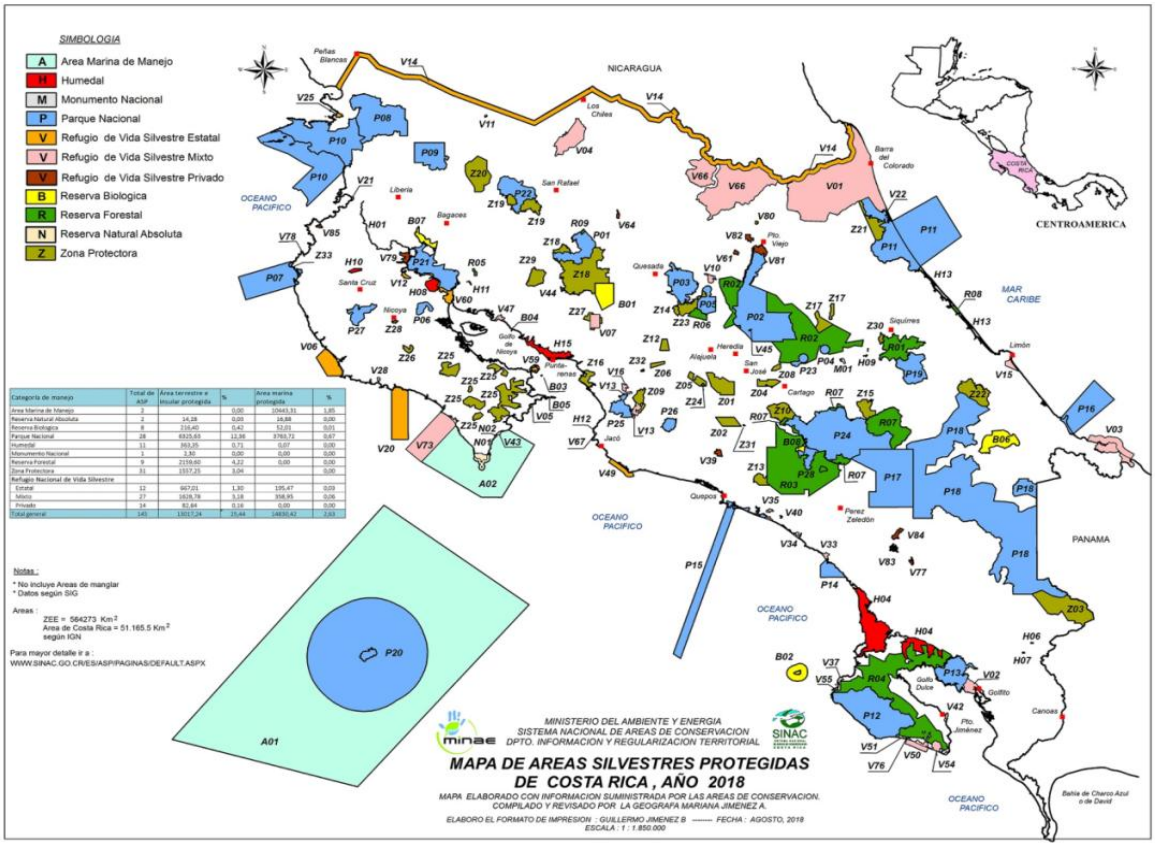
- Refugios de vida silvestre: se trata de bosques destinados especialmente para la protección, la conservación, el incremento y el manejo de las diferentes especies de flora y fauna silvestre del medio.

[13] Ver: https://www.esph-sa.com/procuencas (consulta: 09/01/2020).

Este conjunto de áreas silvestres protegidas (figura 2), que han venido consolidándose desde el año 1979, cubren más de un 25 % del territorio nacional, lo cual tiende a garantizar un mejor cuido de los recursos existentes en estas.

Aquí es importante señalar que el Estado costarricense ha hecho una gran inversión no solo por la compra de las tierras que garanticensu total control, sino también manteniendo una gran cantidad de personal que administra, cuida y realiza el manejo de ese sistema de áreas protegidas.

Figura 2. Áreas protegidas de Costa Rica em 2018



Fuente : SINAC, 2018
Disponible en: http://www.sinac.go.cr/ES/asp/Paginas/default.aspx (consulta: 09/01/2020)

La siguiente tabla muestra las diferentes fuentes de financiamiento y la importante inversión del Estado en 2018.

Figura 3. Fuentes de financiamiento en 2018 del sistema de áreas silvestres protegidas (millones de colones)

Fuentes de financiamiento	Ingresos y Transferencias	Superávit específico	Total	%
Fondo SINAC	17.518	358	17.876	42
Parques nacionales	13.827	5.834	19.661	46
Canon de aguas	1.360	1.035	2.395	6
Fondo vida silvestre	1.736	189	1.925	4
Fondo forestal	519	120	639	1
PSA	235	291	526	1
Total	35.195	7.827	43.022	100
1 dólar equivale a 598,3 colones				

Fuente: SINAC (2018)

En la figura 4, se muestra cómo se distribuyeron esos ingresos y se evidencia que una buena parte de los recursos fueron invertidos en el pago de salarios (49,09%) cuando a la compra de tierras solo se destina el 3,49%. No obstante, toda esa inversión es necesaria para consolidar y mantener el sistema de áreas protegidas

Figura 4. Partidas presupuestarias de gasto del Sistema Nacional de Áreas de Conservación para 2018

Partidas	Millones de colones	%
Remuneraciones	21.118	49,90
Servicios	9.149	21,63
Materiales y suministros	1.382	3,19
Bienes duraderos	7.083	16,70
Trasferencias corrientes	1.348	3,18
Transferencias de capital	1.500	3,54
Amortizaciones	732	1,73
Cuentas especiales	710	1,67
TOTAL	43.022	100

Fuente: SINAC, presentación de presupuesto (2018)

3. PROGRAMA DE PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES Y MARCO LEGAL RELACIONADO

3.1. *Ley forestal 4465*

En razón de la fuerte tendencia que se vino dando desde los años 1960, de un cambio de uso – de bosques a otros usos – muy acelerado, con el cual se llegó a un punto crítico en cuanto a la permanencia de la cobertura forestal.

Esto llevó al país desarrollara legislación para tatar de frenar ese proceso llevándose así a establecer la primera ley forestal en el año 1969.

La posibilidad de ofrecer incentivos a la reforestación fue considerada desde la promulgación de la primera Ley Forestal Nº4465 del 25 de noviembre de 1969.

En enero de 1979, se publicó el Decreto Nº9495-AH que establecía y los beneficios concretos a cambio del desarrollo de proyectos de reforestación, fijándose un incentivo de 16 mil colones/hectárea, que equivalían a 2 mil dólares US, como deducción de Impuesto de Renta (IR) por las inversiones realizadas en esos proyectos (Ministerio de Agricultura y Ganadería - MAG, 1979).

En 1982, con dineros de un empréstito contratado con la Agencia Internacional de Desarrollo (AID), se abrió la opción de financiar, mediante créditos en condiciones adecuadas, la actividad forestal y otras consideradas conexas para ayudar a disminuir la presión sobre el bosque natural. Esos recursos eran administrados por un fidei comiso establecido en el Banco Nacional de Costa Rica.

3.2. *Ley forestal 7032, una modificación de la Ley 4465*

En el año 1986, la legislación forestal fue modificada por la promulgación de la Ley 7032 y su reglamento, en los que se establecía una nueva modalidad de incentivos, el Certificado de Abono Forestal (CAF). Este sistema permitía una mayor participación de los propietarios de tierra en el proceso de reforestación, ya que el anterior sistema de deducción del impuesto de la renta estaba restringido a personas o empresas que tenían que pagar impuesto de renta (Sánchez, 2009).

3.3. *Ley forestal 7174*

En 1990 una persona particular interpuso un recurso de inconstitucionalidad en contra de la Ley 7032, ya que ésta establecía algunas limitaciones a la propiedad privada. Dicho recurso fue aceptado, provocando que en ese mismo año se promulgara la Ley forestal 7174 con la cual se mantuvo el sistema de incentivos CAF.

3.4. *Ley forestal 7575 (vigente actualmente)*

Los nuevos modelos y políticas internacionales de financiamiento, así como los incentivos a la actividad forestal, hacen dar un giro al concepto de fomento de esta actividad en Costa

Rica. En la nueva Ley forestal n° 7575, se introduce algunos conceptos novedosos: Pago por los Servicios Ambientales (PSA), Certificados para la Conservación del Bosque (CCB), incentivos para la regeneración de bosques, eliminación de permisos de corta de plantaciones, incentivos a la reforestación con recursos propios, protección contra invasiones de precaristas.

3.4.1. Pago por los Servicios Ambientales (PSA)

Este pago se brinda como retribución a los propietarios de terreno que tengan bosques o que deseen establecer plantaciones forestales, por los servicios ambientales que éstos le fornecen a la sociedad en general y se establecen así: la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (reducción, absorción, fijación y almacenamiento de carbono); la protección de agua para uso urbano, rural o hidroeléctrico; la protección de la biodiversidad para conservarla y para el uso sostenible, científicoy farmacéutico, la investigación y el mejoramiento genético, la protección de ecosistemas e formas de vida; la belleza escénica natural para fines turísticos y científicos.

Se pueden beneficiar de este pago todos aquellos propietarios de terrenos, quienes realicen actividades de protección, manejo de bosques y/o establezcan plantaciones forestales. Este pago se podrá ejecutar a través de títulos valores certificados o mediante dinero efectivo, según la procedencia o fuente de los recursos (Sánchez, 2009a).

Como apoyo a los programas de compensación, la Ley N°7575 establece que del impuesto selectivo de consumo de los combustibles y otros hidrocarburos, anualmente se destinará un tercio a los programas de compensación a los propietarios de bosques y plantaciones forestales, por los servicios ambientales de mitigación de las emisiones de gases con efecto invernadero y por la protección y el desarrollo de la biodiversidad, que generan las actividades de protección, conservación y manejo de bosques naturales y plantaciones forestales.

La Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria N° 8114 del 4 de julio de 2001, establece en su artículo 5 el porcentaje de 3,5% para el FONAFIFO, de manera que ahora corresponde exclusivamente al pago de servicios ambientales, en tanto la ley 7575 establecía un 33,3 %. El destino de este porcentaje tendrá carácter específico y su giro será de carácter obligatorio para el Ministerio de Hacienda (Sánchez, 2009).

3.4.2. Aplicación del canon de aguas

En el año 1942, el país puso en vigencia el canon de agua, el cual es una tarifa que pagan todos los que reciban una concesión para la utilización del agua. No obstante, esta ley no estableció un mecanismo de adecuación, por lo que con el paso de los años, los ingresos que generaban esta tasa eran muy bajos. A partir de la entrada en vigor del decreto Nº 32868-MINAE, del 30 de enero de 2006, se dio una actualización de ese canon, así como de la forma en que se distribuye (figura 5).

Figura 5. Canon según uso del agua

Uso	Canon encolones/m³	
	Agua superficial	Agua subterránea
Consumo humano	1.46	1.63
Industrial	2.64	3.25
Comercial	2.64	3.25
Agroindustrial 1	.90	2.47
Turismo	2.64	3.25
Agropecuario	1.29	1.40
Acuicultura	0.12	0.16
Fuerza hidráulica	0.12	-

Fuente: FONAFIFO, presentación del canon hídrico (2016)

El canon ambientalmente ajustado por aprovechamiento de agua es la segunda importante reforma fiscal verde en Costa Rica. En efecto, luego de establecer un impuesto al combustible para internalizar el costo de la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero provenientes del uso de hidrocarburos a través del programa de PSA, el así llamado "canon por agua" es la segunda medida concreta de política fiscal orientada a internalizar el costo de la protección del recurso hídrico como servicio ambiental (Borge, 2006).

3.4.3. Otras fuentes de financiamiento

El país ha optado también por buscar todas las posibilidades de financiamiento en el extranjero para consolidar los esquemas de financiamiento, recurriendo así a dos empréstitos con el Banco Mundial. Asimismo, los proyectos Eco-mercados 1 y 2 representaron en conjunto una inversión superior a los 150 millones de dólares. Además, se contó con recursos de la cooperación del gobierno de Alemania a través del proyecto Huetar Norte, con una inversión superior a los 10 millones de euros. Con las iniciativas REDD+ iniciada en 2005 y aún en tramite, y Euroclima lanzada en 2018 y en ejecución actualmente, se han logrado recursos complementarios para asegurar la sostenibilidad financiera de los programas que permiten proteger y al mismo tiempo, usar de manera sostenible a los bosques y otros recursos asociados como el agua.

4. ¿A QUIENES SE PAGA POR LOS SERVICIOS AMBIENTALES Y MONTOS DE LOS PAGOS?

4.1. *Las comunidades indígenas y el PSA*

Las comunidades indígenas merecen un apartado especial por sus particularidades de forma de tenencia de la tierra, predominantemente comunal. Igualmente han participado de manera activa en todo el proceso de recuperar, proteger y usar racionalmente los bosques en Costa Rica. Ellas han sido actores activos desde 1997 en el programa de PSA, pues han participado en la recuperación y protección de más de 170 mil hectáreas de bosques en sus territorios.

4.2. *Las solicitudes de particulares*

Dada la alta demanda de parte de los dueños de bosques por participar en el programa, El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) se ha visto en la obligación de crear un instrumento de priorización de las solicitudes, con el que se valoran no solo los aspectos propios de cada bosque y su importancia desde el punto de vista de la producción de esos servicios ambientales, sino también aspectos sociales y económicos de sus propietarios. Las áreas prioritarias para el trámite de las solicitudes de cada año, con opción de ingreso, son seleccionadas mediante una matriz la cual pondera no solo los aspectos relacionados a la misma producción de servicios ambientales sino también, aspectos sociales, como tamaño de las fincas, si pertenece o no a poblaciones indígenas o no, ubicación respecto a zonas con índice de desarrollo social bajo. La modalidad de protección de Bosque es la de mayor demanda por los propietarios de fincas y su selección para el ingreso se realiza aplicando los criterios de la matriz establecidos en la figura 6.

Para las otras modalidades como reforestación, sistemas agroforestales y regeneración natural, prácticamente se da trámite a todas las solicitudes presentadas por los dueños privados de bosques o tierras forestales que aplican para ingresar al programa.

Figura 6. Criterios de clasificación de solicitudes de ingreso al PSA

N° de Criterios de priorización	Criterios de priorización*	Puntos
1	Bosques en fincas ubicadas en áreas de finidas dentro de Vacíos de Conservación. Bosques dentro de los Territorios Indígenas del país.	85
2	Bosques en fincas ubicadas dentro de los Corredores Biológicos oficialmente establecidos. ****** Bosques que protegen el recurso hídrico (con nota de ASADA, A y A, municipios, MINAE, donde se ponga de manifiesto la importancia de proteger el bosque.	80

3	Bosques en fincas ubicadas dentro de las Áreas Silvestres Protegidas y que aún no han sido compradas o expropiadas por el Estado.	75
4	Bosques fuera de cualquiera de las prioridades anteriores.	55
I	Bosques para protección que cumplan con lo establecido en los puntos anteriores, donde se hayan suscrito contratos de pago de servicios ambientales en años anteriores, siempre que cumplan con los demás requisitos establecidos en el Manual de Procedimientos para el Pago por Servicios Ambientales y concluyan su período de vigencia en el mismo año en que se presente la nueva solicitud. La vigencia de los nuevos contratos iniciará al día siguiente de la fecha del vencimiento del contrato anterior.	10 puntos adicionales
II	Bosques en fincas ubicadas en los distritos con Índice Desarrollo Social (IDS) menor a 43,4% según la determinación realizada por MIDEPLAN (2013).	10 puntos adicionales
III	Bosques en cualquiera de las prioridades anteriores, con solicitud de ingreso al PPSA en áreas menores a 50 hectáreas Estos puntos sólo aplican si el área de la finca es igual o menor de 50 hectáreas.	25 puntos adicionales
IV	Proyectos de protección de bosque tramitados por organizaciones con convenio vigente con FONAFIFO.	10 puntos adicionales

Fuente: FONAFIFO, resolución de PSA (2018)

4.3. *Montos de los pagos por los servicios ambientales*

En la figura 7, se presenta el detalle de los montos que se pagaron por actividad en el año 2019. Estas cantidades corresponden a contratos que se pagan en un periodo de 5 años y que se desembolsan a los dueños de bosques y plantaciones en diferentes porcentajes desentendiendo de cada actividad.

Figura 7. Montos de pagos por servicios ambientales (PSA) para el año 2019

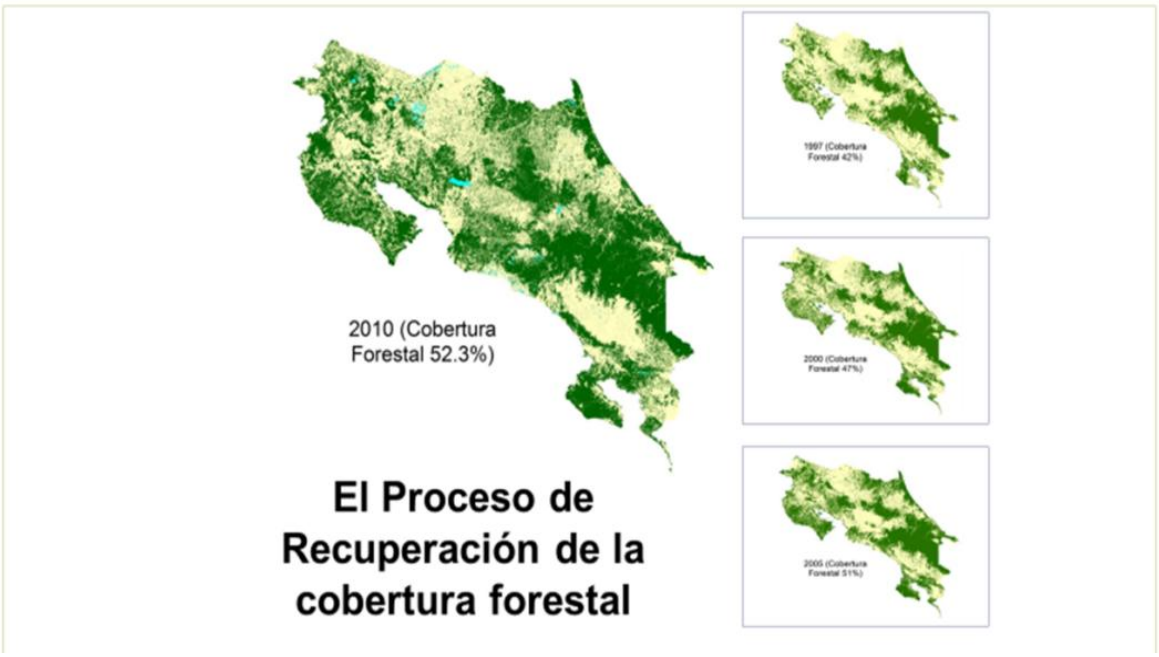
Actividades para el pago por servicios ambientales	Monto del pago en colones por periodo de 5 años
Sistemas Agroforestales Especies vías de extinción	1.435,00
Sistemas Agroforestales en Plantaciones de Aprovechamiento (PPAF)	1.435,00
Sistemas mixtos	-57.392,00/ Bloque 200 árboles
Reforestación de rápido crecimiento	699.024,00

Reforestación mediano crecimiento	788.166,00
Reforestación recursos propios	788.168.6,00
Reforestación especies en vías de extinción	1.182.250,00
Reforestación especies para embalajes	376.100,00
Regeneración natural	113.503,00
Protección de bosque	354.350,00
Protección de recurso hídrico	442.942,00
Protección post-cosecha	138.420,00

Leyenda: 1 colon equivale a 0,0018 dólar US
Fuente: http://www.fonafifo.go.cr/es/servicios/estadisticas-de-psa (consulta: 09/01/2020)

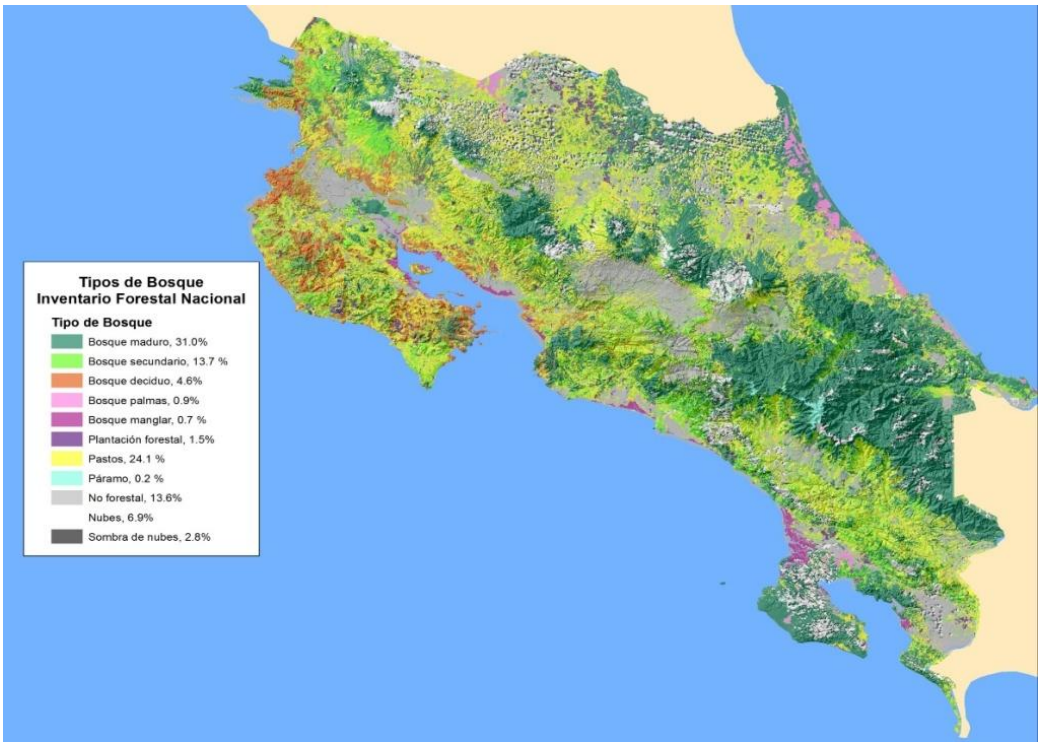
Finalmente, de todo el esfuerzo realizado por Costa Rica en la protección y el uso de los bosques, se tiene como resultado más sobresaliente una evidente recuperación de la cobertura forestal que pasó de un 21% en 1987 a un 52,4 % según el último inventario forestal del 2013. Este cambio también ha generado una activación de sectores como el turismo, especialmente ecológico, que redunda en empleos sobre todo en las áreas rurales. Esta consolidación de los sistemas de protección ha hecho posible la creación de un sólido sistema de áreas de conservación que, en las diferentes categorías de manejo, preserva un poco más del 25 % del territorio nacional. La figura siguiente ilustra cómo se ha dado ese proceso de recuperación de la cobertura forestal.

Figura 8. Mapas del proceso de recuperación de bosques en Costa Rica en 2010



Fuente: SIREFOR, 1997-2010
Disponible en: https://www.sirefor.go.cr/Sirefor/publicaciones_tabla?nombre=INF (consulta: 09/01/2020)

Figura 9. Porcentaje de cobertura forestal densa de Costa Rica en 2012



Fuente: SIREFOR, 2012
Disponible en: https://www.sirefor.go.cr/Sirefor/publicaciones_tabla?nombre=INF (consulta: 09/01/2020)

CONCLUSIONES

Contar con los programas de incentivos y pago por servicios ambientales dentro de un marco legal bien fundamentado ha permitido asegurar los presupuestos que permiten al Estado de Costa Rica pagar para proteger el mismo tiempoy también permitir usar de manera racional los bosques y las plantaciones que reciben esos recursos. La participación de comunidades indígenas ha resultado trascendental en la implementación del PSA y ha hecho posible canalizar recursos en cantidades importantes a estas poblaciones, constituyéndose en muchos casos en la principal fuente de ingresos para estos grupos.

La experiencia generada y el éxito alcanzado provocan un reconocimiento internacional que genera una constante demanda por conocer el detalle del funcionamiento de los programas, de sus formas de financiamiento, de la distribución de los beneficios y de otros aspectos de su implementación de los programas.

BIBLIOGRAFÍA

Alfaro Carvajal J. F. (2007), "Zona inalienable del valle central en peligro", Programa Kioscos ambientales de la Universidad de Costa Rica, disponible en: http://www.kioscosambientales.ucr.ac.cr/opinion/46-opinion/378-zona-inalienable-del-valle-central-en-peligro.html (consulta: 25/03/2020).

Borge C. (2006), *Identificación de alternativas para incrementar el impacto del PSA en mitigación de la pobreza*, San José, FONAFIFO.

FONAFIFO, CONAFOR, Ministerio de Medio Ambiente del Ecuador (2012), *Lecciones aprendidas para REDD+ desde los programas de pago de servicios ambientales e incentivos para la conservación. Ejemplos de Costa Rica, México y Ecuador*, PROFOR/World Bank Institute Forest Carbon Partnership.

https://areasyparques.com/areasprotegidas/sinac-terminos (consulta: 25/03/2020).

https://www.fonafifo.go.cr/es/servicios/estadisticas-de-psa/ (consulta: 25/03/2020).

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_resultado_simple.aspx?param1=NER&param2=1&param3=FECHA&param4=DESC&param5=2923 (consulta: 25/03/2020).

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=13157&nValor3=94696&param2=1&strTipM=TC&lResultado=3&strSim=simp (consulta: 25/03/2020).

https://www.sirefor.go.cr/Sirefor/publicaciones_tabla?nombre=INF (consulta: 25/03/2020).

Sánchez O. (2009a), *El pago por servicios ambientales del Fondo Nacional de Financiamiento*, San José, FONAFIFO.

Sánchez O. (2009b), "Capítulo 12: El pago por servicios ambientales del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAIFO), un mecanismo para lograr la adaptación al cambio climático en Costa Rica" *in* Sepúlveda C., Ibrahim M. (2009), *Políticas y sistemas de incentivos para el fomento y adopción de buenas prácticas agrícolas*, Turrialba, CATIE, p. 223-242.

6. Territoires ruraux et énergies dans les Andes (Argentine, Chili et Bolivie) : production et redistribution

MARIE FORGET[1]

[1]Université Savoie Mont Blanc, Laboratoire EDYTEM UMR 5204.
E-mail: marie.forget@univ-smb.fr

INTRODUCTION

L'énergie dans les territoires ruraux est un élément central de la réflexion à propos du développement et de la réduction des inégalités. Au-delà de la question de l'accès aux différentes énergies, les zones rurales font figure de territoires fournisseurs d'énergie par l'exploitation de ressources, au profit de bassins de consommation plutôt urbains et industriels. Ces processus de transfert depuis des territoires ruraux excédentaires ont conduit à la construction de systèmes nationaux de redistribution. D'une manière générale, l'ensemble continental sud-américain est riche en ressources énergétiques mais il connaît paradoxalement des dynamiques de « crise » énergétique depuis les années 1990 (Carrizo et Velut, 2006 ; Rocha Souzaa et Soares, 2007). D'importants investissements sont consentis pour le développement de nouvelles ressources qui renforcent ou questionnent le modèle existant. Dans un contexte de transition énergétique définie comme le passage de la consommation d'énergie de stock à celle d'énergie de flux, les modes de production et les modalités de consommation sont ré-analysés.

L'énergie dans les territoires ruraux invite donc à réinterroger les relations entre croissance, ressources et développement. Ces territoires sont à la fois des supports de la production énergétique et sont souvent situés en marge (Prost, 2004), dépourvus de services énergétiques du fait de la très faible densité de population, de la dispersion de l'habitat, de l'accès parfois difficile et de la concurrence avec des activités énergivores, notamment minières (Forget et Carrizo, 2018). Ils sont donc à la fois pourvoyeurs de ressources et en déficit de service, territoires périphériques dans leurs nations respectives mais hyper-centres en termes de sécurité énergétique à l'échelle nationale et continentale (Forget et Velut, 2015 ; Forget, 2017).

Le modèle énergétique actuel des pays étudiés ici, l'Argentine, le Chili et la Bolivie, est principalement fondé sur la consommation d'hydrocarbures en grande partie produits nationalement pour l'Argentine et la Bolivie, et importés pour le Chili. La transition énergétique dans ces trois pays avance à des vitesses différentes et selon des modalités

distinctes (Ise *et al.*, 2020). Les nouveaux paradigmes énergétiques vont ainsi au-delà de la seule ressource utilisée, ils intègrent des dimensions sociales et environnementales.

Ce chapitre s'intéresse à l'énergie électrique produite et consommée dans les territoires ruraux des Andes des trois pays étudiés. Les résultats présentés s'appuient principalement sur des travaux de terrain réalisés entre 2014 et 2019 dans les provinces de Jujuy, Salta et Neuquén en Argentine, celles d'Antonio Quijarro en Bolivie et d'Antofagasta au Chili. Ils ont permis de collecter des données grâce aux observations dans les territoires et à la réalisation d'entretiens semi-directifs auprès des acteurs institutionnels, politiques, économiques et académiques, ainsi qu'avec la population.

Nous questionnons la place des territoires ruraux dans les nouveaux paradigmes énergétiques en analysant deux dimensions : d'une part, le caractère globalisant de la production énergétique au travers des dynamiques historiques d'intégration des territoires ruraux périphériques, qui passent par le développement de l'hydroélectricité puis par celui de nouveaux fronts énergétiques ; d'autre part, la question de l'inclusion sociale des populations marginales, liée au solaire dispersé, au développement des dispositifs de stockage et de ses corollaires.

1. LES TERRITOIRES RURAUX DES ANDES, DES FOURNISSEURS GLOBAUX ?

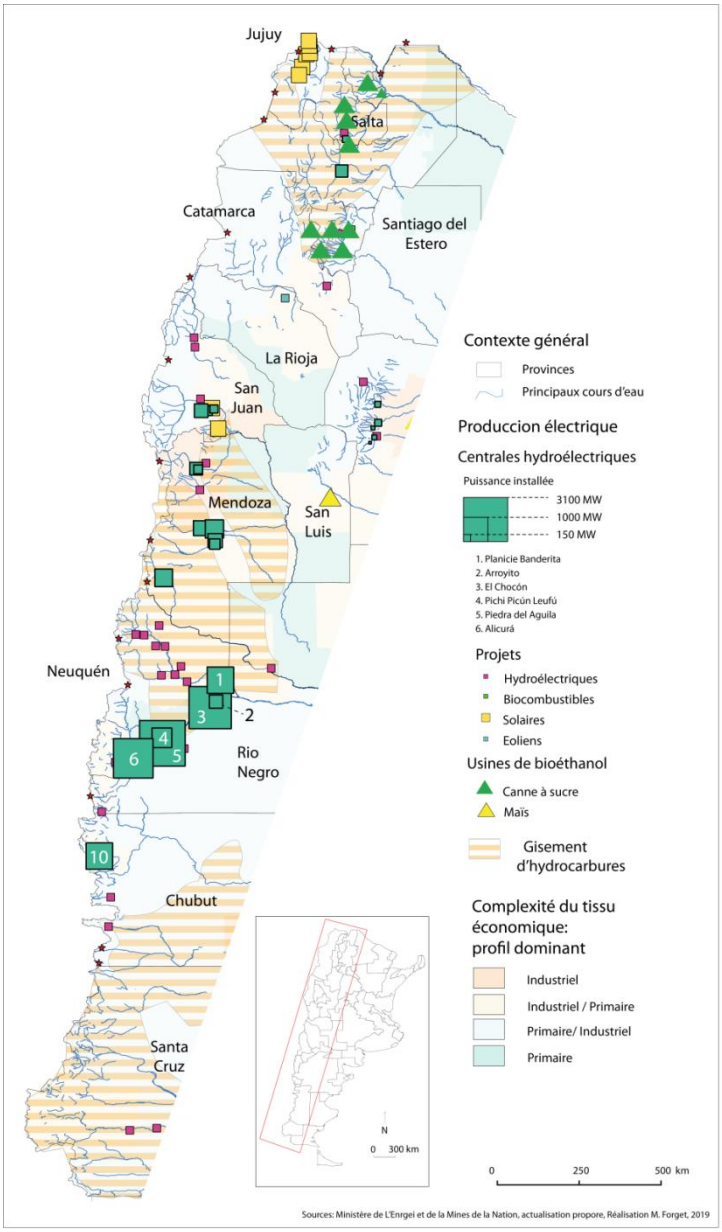
Les dynamiques énergétiques ont depuis le début du XX^{e} favorisé l'intégration de régions reculées, en permettant notamment de renforcer les réseaux qui relient sites de production et centres de consommation. Ainsi, entre la fin du XX^{e} et le début du XXI^{e} siècle, les territoires ruraux des Andes se sont déjà intégrés ou s'incorporent progressivement aux systèmes interconnectés de chaque pays en mettant en valeur les ressources disponibles dans chaque territoire.

1.1. *Dynamiques historiques*

Les régions périphériques ont souvent été le support de grands projets énergétiques, du fait de leur faible peuplement et de leur richesse en ressources. La nécessité d'approvisionner les grandes villes et les complexes industriels a conduit à l'intégration de ces territoires, soutenue par la construction d'infrastructures. Au fil du temps, les réseaux se sont développés en accompagnant les modèles énergétiques dominants qui se sont succédés – du charbon au pétrole, puis du pétrole au gaz et aujourd'hui, vers les énergies renouvelables – et les innovations technologiques (Hughes, 1983 ; Pires do Rio, 2012). Dans les territoires ruraux des Andes, l'hydroélectricité a occupé une place centrale (Forget, 2017 ; Carrizo et Forget, 2017 ; Forget et Velut, 2015). En Argentine, la région de la Comahue (figure 1) illustre l'intégration d'un territoire géographiquement isolé, éloigné physiquement et aux

infrastructures faibles. La construction même des ouvrages hydroélectriques[14] induit de fortes migrations de main-d'œuvre et organise de nouveaux territoires à forte charge symbolique autour de réseaux routiers et énergétiques, prenant la forme de semi-enclaves (Radovich, 2005).

Figure 1. Extraction, projets et potentiels énergétiques des territoires ruraux andins en Argentine



Source : élaboration de l'auteur (2020)

[14] La société nationale HidronorSA, créée en 1967, a construit six grands barrages avec le financement d'organisations internationales: El Chocón en 1973 (1200 MW), Plander Banderita en 1977 (472 MW), Arroyito en 1979 (128 MW), Alicurá en 1985 (1050 MW), Piedra del Aguila en 1992 (1400 MW) et Pichi Picún Leufú en 1999 (261 MW) (carte 1).

Les fronts pionniers successifs depuis la fin du XIX^{e} siècle, tels que les expéditions militaires, la pose du chemin de fer, les travaux d'irrigation, les forages pétroliers ou le développement de l'hydroélectricité, ont intégré ces territoires en promouvant des dynamiques productives dans des espaces récemment conquis, sans prendre en compte les populations d'origine. Ces actions ont été soutenues par la figure narrative du « désert[15] » (Radovich, 2005). La connexion des ouvrages énergétiques au Système National Interconnecté (SIN) par le biais de réseaux a renforcé l'intégration fonctionnelle de la Patagonie du Nord dans le territoire argentin, en alimentant la région métropolitaine de Buenos Aires et les centres à forte consommation d'énergie.

L'intérêt national pour le développement de ces grands ouvrages a engendré un « effet tunnel » car les territoires locaux n'ont guère profité du développement des barrages de HidronorSA et en subissent encore les impacts. Les espaces intermédiaires sont uniquement traversés sur une longue distance par des lignes à haute tension sans que ne soit distribuée l'énergie, ce qui provoque une forte opposition locale à la construction de barrages. Cet « effet tunnel » a également été mis en évidence lors de la connexion de sites ruraux à très forte consommation énergétique comme les mines, contraintes par la localisation des gisements. Cela peut concerner des territoires entiers, comme dans le cas du Nord chilien étudié par Carrizo et Velut en 2011. Ces enclaves énergétiques sont bien reliées aux systèmes interconnectés alors que certaines de leurs populations n'ont pas accès au service énergétique. Cette bonne connectivité peut alors servir au développement de nouvelles activités lucratives par la création de grands parcs de production électrique, notamment via le développement de l'énergie solaire.

1.2. *Les territoires ruraux, de nouveaux fronts énergétiques ?*

Aujourd'hui, les grands projets énergétiques prennent d'autres formes et deviennent des opportunités pour les territoires eux-mêmes. Profitant de différentes générations technologiques et permettant de tirer profit de ressources jusqu'alors inexploitées, ces fronts se caractérisent par leur mobilité dans l'espace et le temps. En Argentine et au Chili, ils progressent au pied de la Cordillère, profitant d'espaces à forte irradiation solaire et de ciels peu nuageux dans ces zones semi-arides, offrant aux provinces périphériques l'opportunité de capter des investissements étrangers ou publics.

1.2.1. « Récolter » le soleil, une activité extractive

La production d'énergie renouvelable se développe à travers des projets de production à grande échelle connectés au réseau national et mais aussi grâce à des initiatives locales susceptibles de couvrir les besoins de populations dispersées dans des lieux isolés. Ces deux types de projets valorisent le rôle des régions périphériques dans la sécurité énergétique.

[15]Cette figure narrative considère les territoires périphériques en rendant invisibles les populations autochtones l'emphase étant mise sur la rudesse du climat, leur faible peuplement et leurs ressources potentielles.

Dans le département de Susques, l'une des subdivisions de la province argentine de Jujuy où une « ligne minière » devrait être mise en place dans les prochaines années, 1,2 million de panneaux solaires chinois seront installés à l'horizon 2022 près du *salar*[16] de Cauchari situé à plus de 4000 mètres d'altitude. Au terme de sa construction, le parc aura une capacité installée de 300 MW pour une production de 215 GWh/an, correspondant à la consommation d'environ 100000 foyers, soit environ 1/7ème de la population provinciale. Face à l'implantation de projets de ce type, les usages du sol se renégocient notamment autour de la place et de la valeur accordée aux usages traditionnels. Portée par l'entreprise publique de la province de Jujuy *JEMSE,* ce nouveau projet énergétique a permis de mettre en place une gouvernance multi-acteurs entre l'État fédéral argentin qui assure l'achat à long terme et à prix fixe, le gouvernement de la Province de Jujuy qui investit dans le projet et bénéficie des taxes, ainsi que les communautés indigènes qui recevront 2 % des revenus puisque le projet est situé sur des terres leur appartenant. L'investissement nécessaire est de 390 millions de dollars dont 331,5 apportés par la Chine, à travers l'Export-Import Bank Eximbank. La centrale solaire de Cauchari s'inscrit donc dans la dynamique nationale de développement des énergies renouvelables et la reconfiguration de la géographie énergétique argentine, autour des grands projets d'énergie solaire dont elle constitue un nouveau pôle de production.

D'autres technologies se développent également, comme les centrales solaires à concentration. Par exemple, celle de Cerro Dominador mise en œuvre dans la région d'Atacama au Chili vise à produire de l'énergie par un procédé de concentration de l'énergie solaire, grâce à plus de 10 000 héliostats – ces miroirs qui suivent la trajectoire du soleil – et à la circulation de sels fondus chauffés à 565°C produisant de la vapeur d'eau qui elle-même entraine une turbine. Contrairement à une centrale solaire photovoltaïque traditionnelle, cette technologie permet de produire de l'énergie pendant 17 heures sans soleil grâce à l'inertie thermique des sels fondus. Dans ce cas précis, la centrale est construite par l'entreprise espagnole Acciona et Abengoa, grâce à l'investissement de plus de 800 millions de dollars du fonds américain EIG Global EnergyPartners. Elle devrait fournir l'équivalent de la consommation de 250 000 foyers.

Au-delà de la transition énergétique, le Chili et l'Argentine cherchent à assurer leur approvisionnement énergétique en diminuant leur dépendance aux pays voisins. Ils misent sur l'énergie solaire dans leurs territoires septentrionaux. Ainsi, au total, 41 projets liés aux énergies renouvelables à petite échelle sont en cours de mise en place au Chili. De plus, les territoires ruraux sont aussi le lieu de conquêtes pionnières autour des hydrocarbures non-conventionnels.

[16]Un *salar* est l'appellation hispanique d'un désert de sel, lac plus ou moins asséché dont les sédiments sont essentiellement constitués par des sels (chlorures, sulfates, nitrates, borates, etc.).

1.2.2. Une transition par les hydrocarbures non conventionnels ?

Au-delà de l'intérêt manifeste pour les énergies renouvelables, la demande énergétique croissante au niveau national ainsi que la nécessité d'un approvisionnement accessible et durable stimulent le développement des hydrocarbures non conventionnels.

En Argentine, depuis le XIX^{e} siècle, l'exploration des territoires de Patagonie sous le domaine national a permis l'avancée de fronts pionniers pour l'exploitation de leurs ressources naturelles. Au début des années 2000, le boom de l'activité non conventionnelle au niveau international a placé le pays au deuxième rang mondial pour les ressources techniquement récupérables du gaz de schiste et à la quatrième place pour le pétrole de schiste (EIA, 2013). La formation sédimentaire qui possède les plus grandes quantités de ressources non conventionnelles est Vaca Muerta, située sur les provinces de Neuquén, Mendoza, Río Negro et La Pampa. Historiquement, l'activité pétrolière dans ce bassin était concentrée dans la province de Neuquén, mais son centre de gravité a été progressivement déplacé de la Plaza Huincul à Rincón de los Sauces et, dans les années 2000, à Añelo avec le boom du non conventionnel. Les hydrocarbures sont principalement exploités dans l'Est de la Province, un espace où se trouve également l'utilisation hydroélectrique du bassin du Río Negro. La région andine à l'ouest attire davantage de projets d'énergie renouvelable non conventionnels.

Malgré cette longue trajectoire et le développement d'une identité pétrolière pour toute la zone dans la durée, l'essor des hydrocarbures non conventionnels engendre des tensions. Il existe tout d'abord une opposition aux techniques non conventionnelles de la fracturation qui fait écho aux manifestations dans d'autres parties du monde. Dans le pays, seule la province d'Entre Ríos au nord de la capitale fédérale de Buenos Aires a pour le moment interdit « la prospection, l'exploration et l'exploitation d'hydrocarbures liquides et gazeux par des méthodes non conventionnelles[17] ». La progression de cette activité dans l'aire naturelle protégée *Auca Mahuida*, créée en 1996 et située à une centaine de kilomètres au Nord Est de la ville d'Añelo, provoque également son lot de tensions. Une vingtaine de communautés reconnues par la Confédération Mapuche de Neuquén sont en conflit avec les compagnies pétrolières, arguant de l'utilisation des terres et du respect des droits de l'Homme (Scandizzo, 2013 ; Valiente et Radovich, 2016). Avec l'exploitation de ressources non conventionnelles, l'activité des hydrocarbures se déplace vers l'est de la province, au-dessus de l'*Alto Valle*, zone traditionnelle de production fruitière qui concentre environ 80 % des poires et des pommes récoltées en Argentine. Au sein de cette coexistence, le revenu des ressources financières par le biais de servitudes et d'autres échanges génère des intérêts de la part des producteurs de fruits qui sont dans le même temps confrontés à des difficultés dues à la perte de terres productives, à la perte de main-d'œuvre contre les emplois mieux rémunérés du secteur du pétrole, à la présence de poussières dans l'air provenant de la circulation des véhicules, aux problèmes d'entretien des systèmes d'irrigation en raison de la fragmentation spatiale ou

[17]Article 1, loi provinciale n° 10.477/2017, disponible en ligne : https://www.hcder.gov.ar/archivosDownload/textos/E20834-06052015-o.pdf (consultation : 24/03/2020).

même à la présence d'insectes en raison d'un éclairage artificiel accru (Rodil, 2015 ; Forget *et al*., 2018).

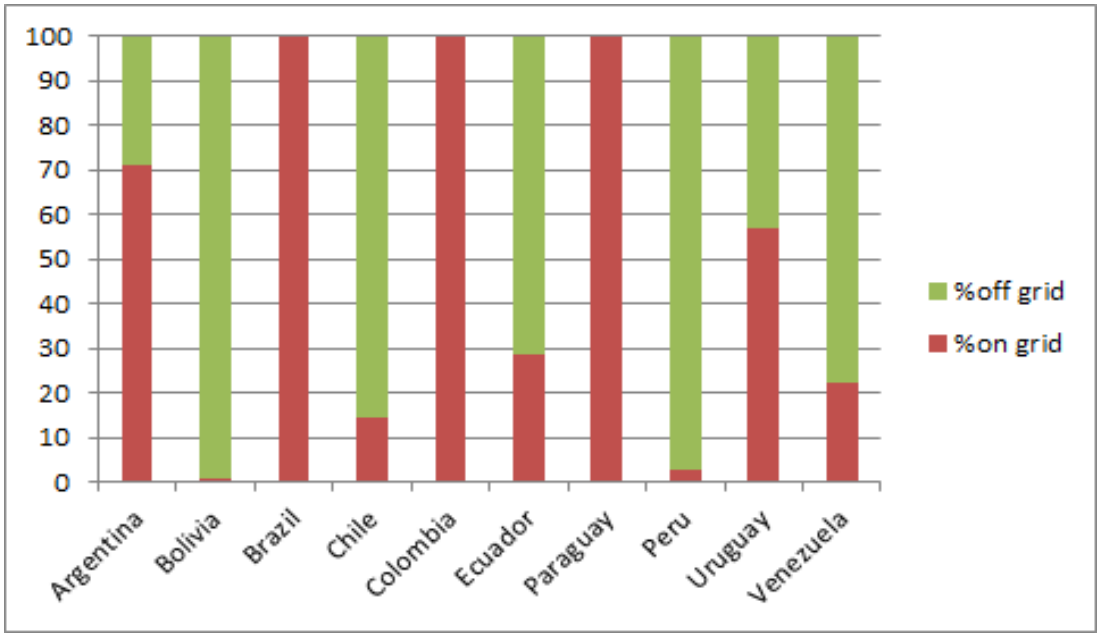
2. RURALITE ET ACCES A L'ENERGIE : VERS UNE TRANSITION INCLUSIVE ?

Les ressources naturelles que sont le soleil, le vent ou les petites sources hydrauliques, peuvent être comprises comme de nouvelles ressources territoriales (Lajarge *et al*., 2007). Les derniers systèmes technologiques encouragent également l'utilisation de dispositifs de stockage d'énergie qui nécessitent l'utilisation de nouveaux minéraux dans leur fabrication. Ce renouvellement énergétique sur deux fronts – énergies renouvelables non conventionnelles et utilisation de batteries – contribue à transformer les territoires ruraux en objets de conquête.

2.1. *Une transition par le biais d'énergies renouvelables en autoconsommation*

Les énergies renouvelables sont une formidable opportunité de garantir aux territoires ruraux isolés et où le réseau peine à arriver pour des questions techniques et/ou financières, un accès plus inclusif à l'énergie. Leurs caractéristiques favorisent une production décentralisée et l'utilisation de ressources locales, grâce à des installations modestes destinées à l'autoconsommation. Des pays comme l'Argentine et le Chili, qui ont des productions équivalentes, revendent plus ou moins d'énergie sur le réseau interconnecté : 70 % pour l'Argentine, 15% pour le Chili (figure 2), le reste étant destiné à l'autoconsommation.

Figure 2. Pourcentage de la puissance installée renouvelable totale sur le réseau (*on grid*) et hors réseau (*off grid*) dans les pays d'Amérique du Sud en 2018

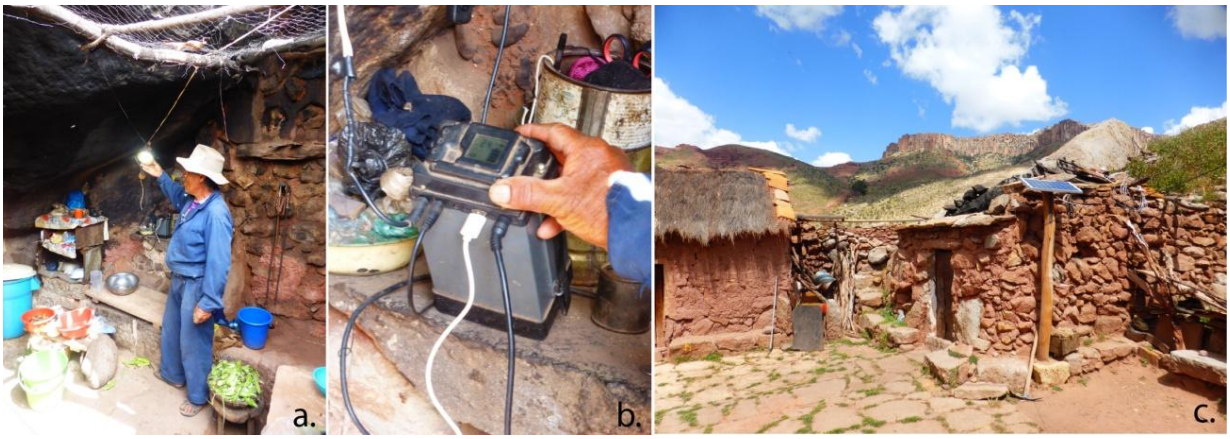


Source : IRENA (2018) *in* Ise, Carrizo et Forget, 2020

L'analyse est par exemple différente pour la Bolivie, où la quasi intégralité de l'énergie produite par des énergies renouvelables est destinée à l'autoconsommation (figure 2). Au début de la décennie 2010, 88 % des foyers avaient accès à l'électricité mais cette couverture masquait des disparités : le milieu urbain était presque intégralement couvert (96 %) alors que les foyers situés en milieu rural l'étaient aux deux tiers (MHE, 2014). Le gouvernement affichait l'objectif d'une universalisation de l'accès à l'électricité sur l'ensemble du territoire à l'horizon 2025. En zone rurale, les projets reposent à 90 % sur une extension ou une densification des réseaux électriques lorsque la concentration des foyers est suffisante. Dans les 10 % restants, les foyers isolés, dispersés et éloignés des réseaux accèdent aux services énergétiques par le développement de projets alternatifs. L'universalisation repose donc en partie sur l'incorporation progressive des systèmes isolés au système central et le développement des énergies renouvelables.

Ces installations comprennent le plus souvent un petit panneau solaire alimentant une batterie qui permet de restituer l'énergie solaire la nuit (figure 3.c.). Les batteries sont le point nodal du dispositif. Dans la majorité des cas, le panneau solaire alimente deux à trois ampoules pour éclairer la cour, la salle de vie et éventuellement une cuisine extérieure. Parfois, il est également possible de recharger un petit équipement électrique (figure 3.b.) comme une radio ou un téléphone portable. Les populations interrogées mentionnent souvent ce dernier comme étant l'élément le plus important du système, en ce qu'il permet de garder contact avec les autres membres de la famille. Bien que ces systèmes se révèlent satisfaisants, les habitants rencontrés souhaiteraient pouvoir bénéficier d'installations leur permettant de faire fonctionner des équipements plus gourmands en énergie, tels qu'un téléviseur, ou un réfrigérateur.

Figure 3.a. Système d'éclairage dans la cuisine située à l'extérieur de la maison
Figure 3.b. Batteries produites à l'usine pilote de la Palca avec le lithium issu du *salar* d'Uyuní
Figure 3.c. Panneau solaire alimentant le système électrique du domicile



Source : © M. Forget (2019)

Au-delà du simple service, les enjeux de l'accès aux infrastructures énergétiques se complexifient et révèlent un questionnement identitaire basé sur le sentiment d'appartenir à une nation. Deux postures habitantes sont apparues au cours du travail de recherche sur le terrain : la reconnaissance de l'installation d'un système de fourniture électrique décentralisée combinée à la revendication d'un meilleur service, marqueur de la citoyenneté des populations concernées qui considèrent la réclamation légitime ; la posture témoignant de la volonté d'être indépendant du réseau électrique national considéré comme trop onéreux au regard d'un service de mauvaise qualité.

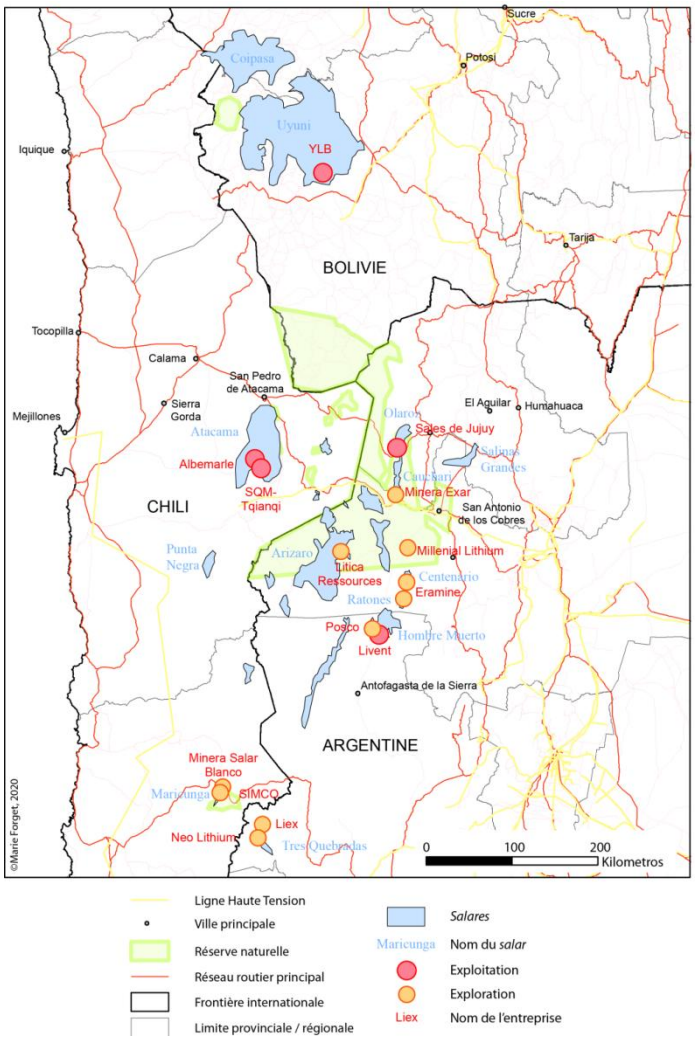
Bien que mise en pratique à très petite échelle actuellement[18], l'initiative bolivienne qui a permis l'installation de ces systèmes est intéressante car elle tente de coupler un accès universel à l'énergie dans les territoires ruraux avec le développement d'une filière de production industrielle de batteries via l'usine pilote située à la Palca, dans le département de Potosi. Cette dernière est elle-même alimentée par l'exploitation débutante du lithium dans le *salar* d'Uyuní.

2.2. *Les territoires ruraux, théâtres de nouvelles extractions minières*

Depuis 2009, l'État bolivien est engagé dans un projet de valorisation de ses ressources de lithium qui s'inscrit dans une stratégie de récupération de la souveraineté du payssur ses ressources naturelles (Perrier-Bruslé, 2015) et de consolidation de l'identité nationale. Il défend aussi un objectif d'industrialisation publique de la ressource (Olivera Andrade, 2017 ; Sérandour, 2017). L'extraction par évaporation du lithium est assurée par l'entreprise publique *Yacimientos de Litio Bolivianos* (YLB), dans le *salar* d'Uyuní (figure 4). Ce nouveau territoire extractif est connecté à l'usine pilote de transformation du lithium, un site de recherche et développement distant de 400 km et situé dans la municipalité de La Palca. Si l'utilisation de cette ressource minérale est locale, la majorité de la production est destinée à l'exportation. Le front du lithium participe au mouvement global de transition énergétique lié à la demande croissante de véhicules électriques dans le monde entier. L'exploitation bolivienne n'est pas unique, car l'Argentine, la Bolivie et le Chili se partagent à eux trois 70 % des réserves mondiales (Jaskula, 2015) (figure 4).

[18] En mai 2019, huit familles bénéficiaient de l'installation de ces dispositifs.

Figure 4. Localisation et stade d'exploitation des différents *salars* du dénommé Triangle du lithium en 2019



Source : élaboration de l'auteur (2020)

En Argentine, les réserves de lithium situées dans les provinces de Jujuy, Salta et Catamarcas ont considérées comme les quatrièmes au monde (Fornillo, 2015). Les associations entre des sociétés transnationales et les gouvernements, à l'échelle nationale et provinciale, sont privilégiées pour l'exploitation. Les entreprises privées, généralement originaires des pays du Nord, sont majoritairement présentes. Dans la province de Catamarca opère l'entreprise Livent (ex FMC) alors que dans celle de Jujuy, les *salars* de Cauchari et Olaroz sont exploités par les sociétés Lithium Americas (filiale de la Magna canadienne et de la Mitsubishi japonaise) et Sales de Jujuy, associées à la Canadian Orocobre Limited (66,5 %), la japonaise Toyota Tsusho (25 %) et la société publique provinciale Jujuy Energy and Mining State Society (JEMSE) (8,5 %) (figure 4).

Au Chili, le lithium est exploité dans le *salar* d'Atacama. Considéré par l'Etat comme une ressource stratégique dès 1979, du fait de ses applications dans le secteur nucléaire (López *et al*., 2019), il a donc un statut particulier dans ce pays. Le lithium chilien ne peut être directement exploité que par trois catégories d'acteurs : l'État, ses entreprises ou des entreprises privées via des contrats spécifiques d'opération ou de concessions administratives. Ce cadre légal de la gouvernance lithinifère explique le fait que le lithium n'est actuellement produit que par deux entreprises minières: Sociedad Química y Minera de Chile (SQM) et Albemarle (figure 4). Ainsi, dans les trois pays étudiés, les territoires ruraux se trouvent à nouveau dans la position de fournisseurs globaux de matières premières (Forget, 2015).

CONCLUSION

Les territoires ruraux d'Amérique latine sont au cœur d'enjeux énergétiques qui font ressurgir des problématiques historiques. Ils sont les supports de l'extraction dont les revenus bénéficient généralement au développement des aires métropolitaines ou des capitales provinciales par le biais des taxes perçues puis réinvesties la plupart du temps dans les infrastructures des zones urbaines les plus densément peuplées, telles que les hôpitaux, les écoles ou les centres administratifs. En revanche, ces zones en supportent souvent les impacts socio-environnementaux, dès lors que les exploitations entrent en conflit avec les usages traditionnels notamment agricoles, ou les valeurs d'usage et patrimoniale attribuées aux territoires et ressources extraites. Dans un contexte de transition énergétique, le potentiel de développement des énergies renouvelables se trouve principalement dans les zones rurales qui cumulent les ressources disponibles – le soleil, le vent et l'eau – et une faible densité de peuplement, ce qui permet de mettre en œuvre des projets de grande dimension.

La production et le service aux populations sont en revanche mal coordonnés, avec des acteurs qui ne parlent pas le même langage et qui n'ont pas les mêmes intérêts. On assiste donc à l'ouverture de nouveaux fronts énergétiques sur un modèle néolibéral dont l'objectif est centré davantage sur la production que sur le service rendu aux zones rurales. Ce modèle de développement des énergies renouvelables, fondé sur des mégaprojets, est généralement porté par des firmes transnationales dont l'objectif est d'atteindre la rentabilité et de dégager des marges financières pour leurs actionnaires. Les fronts énergétiques ainsi constitués engendrent donc une nouvelle carte extractive dans les zones rurales latino-américaines et réinterrogent les usages du territoire ainsi que le partage des bénéfices avec les populations locales. Au regard des exploitations passées, le déploiement de ces nouveaux fronts pionniers semble néanmoins plus négocié et mieux accepté que les expériences extractives antérieures. En effet, les exploitations énergétiques ont une forte charge symbolique positive, comme en témoignent les travaux de Revette et de Sérandour en 2017. De plus les entreprises, transnationales pour la plupart, ont mis en place des stratégies pour obtenir une « licence sociale » et négocient plus directement avec les communautés locales en faisant jouer la Responsabilité sociale de l'entreprise (RSE) tout au long de la mise en place du projet, ce qui

ne va pas, par ailleurs, sans certaines critiques (Ehrnström-Fuentes et Krüger, 2017 ; Vanclay *et al.*, 2019).

BIBLIOGRAPHIE

Carrizo S.C., Velut S. (2006), « L'énergie dans le Mercosur, Réseaux transnationaux et logiques nationales », *Hérodote*, n° 123, p. 88-106.

Carrizo S.C., Velut S., Hevia J. (2011), « Le Nord du Chili : un isolat énergétique dans un désert minier », *Cybergeo : European Journal of Geography*, document 567, disponible en ligne : http://journals.openedition.org.camphrier-2.grenet.fr/cybergeo/24792 (consultation : 24/03/2020).

Carrizo S. C., Forget M. (2017), "Fronteras y frentes energéticos en Argentina", *Orbis Latina*, vol. 7, nº 1, p. 37-51.

U.S. Energy Information Administration (2013), *Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources: An Assessment of 137 Shale Formations in 41 Countries Outside the United States.*Washington, Département de l'énergie, disponible en ligne : https://www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas/pdf/overview.pdf (consultation : 24/03/2020).

Ehrnström-Fuentes M., Krüger M., (2017), "In the Shadows of Social Licence to Operate: Untold Investment Grievances in Latin America", *Journal of Cleaner Production*, vol. 141, p.346-358

Forget M. (2015), "Territorial Trajectories within a New Centre for the Globalised Mining Industry: the Andes of Northern Argentina", *Journal of Alpine Research*, n°103-3, p. 1-22, disponible en ligne : https://rga.revues.org/2973 (consultation : 24/03/2020).

Forget M. (2017), "Recursos hídricos y fronteras energéticas en los espacios periféricos de Argentina", *Ciencia y Tropico*, vol. 41, n°1, p. 183-204.

Forget M., Velut S. (2015), « Grands barrages, frontières et intégration en Amérique du Sud », *Bulletin de l'Association des Géographes français*, vol. 2, p. 245-260.

Forget M., Carrizo SC. (2018), « Le nexus mine-énergie dans les territoires du Nord de l'Argentine », *Caravelle*, n°111, p. 79-94.

Forget M., Carrizo S. C., Villalba S. (2018), "(Re)territorializaciones energéticas en Neuquén, Argentina", *Tabula Rasa*, n°29, p. 347-365.

Forget M., Guibert M., Carrizo S. C. (2018), « La territorialisation en Argentine des activités tournées vers l'exportation (mine, hydrocarbures, agriculture) : entre conflits et co-production socio-spatiale », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n°278, p. 249-268.

Fornillo B. (dir.) (2015), *Geopolítica del litio. Industria, ciencia y energia en Argentina*, Buenos Aires, Ed. El Colectivo.

Hughes T. (1983), *Networks of Power: Electrification in Western Society 1880 - 1930*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Ise A., Carrizo S., Forget M. (2020), "Challenges of South American Energy Transition: Energy Efficiency and Distributed Generation" *in* Noura Guimaraes L. (dir.), *The regulation and policy of Latin American Energy Transition*, Cambridge, Elsevier, p. 133-152

Jaskula B. (2017), *The mineral Commodities Summary*, Washington, USGS.

Lajarge R., Roux E. (2007), « Ressource, projet, territoire: le travail continu des intentionnalités » *in* Gumuchian H., Pecqueur B. (dir.), *La Ressource territoriale*, Paris, Economica, p. 133-146.

Lopez A. (2019), *Litio en la Argentina. Oportunidades y desafíos para el desarollo de la cadena de valor*, Buenos Aires, Secretaria de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva / Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología / Banco Interamericano de Desarrollo.

Ministerio de Hidrocarburos y Energia (2014), *Plan Eléctrico del Estado Plurinacional de Bolivia 2025*, La Paz, MHE.

Olivera Andrade M. (2017), *La industrialización del litio en Bolivia*, New York, UNESCO/CIDES/UMSA, disponible en ligne : http://www.cides.edu.bo/webcides/images/pdf/OtrasPublicaciones/La_Industrializacion_Del_Litio_En_Bol.pdf (consultation: 01/02/2019).

Perrier-Bruslé L. (2015), « Géopolitique de la régulation des ressources naturelles en Bolivie. Le retour de l'État face aux nouveaux acteurs de la gouvernance environnementale » *in* Redon M., Magrin G., Chauvin E., Perrier-Bruslé L., Lavie E. (dir.), *Ressources mondialisées. Essais de géographie politique*, Paris, Publications de la Sorbonne, p. 251-280.

Pires do Rio G. (2012), "Petróleo e gás natural: de fronteiraemfronteira, do espaçoàssuperfícies de regulação" *in* Monié F., Binsztok J., *Geografia e geopolítica do petróleo*, Rio de Janeiro, Mauad FAPERJ.

Prost B. (2004), « Marge et dynamique territoriale », *Géocarrefour*, vol. 79/2, p. 175-182, disponible en ligne : https://journals.openedition.org/geocarrefour/695 (consultation : 24/03/2020).

Radovich J.C. (2005), "La ideología de los grandes proyectos" *in* Reis M., Radovich J., Balazote A. (dir.), *Disputas territoriales y conflictos interétnicos en Brasil y Argentina*, Córdoba, Ferreyra Editor.

Revette A. C. (2017), “This Time it’s Different: Lithium Extraction, Cultural Politics and Development in Bolivia”, *Third World Quarterly*, vol. 38, n°1, p. 149-168.

Rocha Souzaa L., Soares J. (2007), “Electricity Rationing and Public Response”, *Energy Economics*, vol. 29, n°2, p. 296-311.

Rodil D. (2015), “Avance de la frontera hidrocarburífera sobre suelo productivo Estación Fernández Oro, Alto Valle del Río Negro” *in VII Jornadas de la Asociación Argentino Uruguaya de Economía Ecológica (ASAUEE)*, Neuquén, INTA.

Scandizzo H. (2013), *YPF, Nuevos desiertos y resistencias. De la privatización a los no convencionales. Extractivismo: nuevos contextos de dominación y resistencias*, Buenos Aires, Centro de Documentación e Información (CEDIB).

Serandour A. (2017), « Quand les savoirs font ressource : constructions sociales et intégrations territoriales. Une réflexion depuis le “ triangle du lithium ” (Argentine, Bolivie, Chili) », *EchoGéo*, n°46, disponible en ligne : http://journals.openedition.org/echogeo/16400 (consultation : 24/03/2020).

Valiente S., Radovich J. C. (2016), “Disputas en el territorio por actividades tipo enclave en norpatagonia y Patagonia austral argentina”, *Revista del Departamento de Geografía. FFyH – UNC*, n° 7, p. 35-67.

Vanclay F., Hanna, P. (2019), “Conceptualizing Company Response to Community Protest: Principles to Achieve a Social License to Operate”, *Land*, vol. *8*, n°101, p 1-31.

PARTIE III

Ressources et organisation de la production agricole

7. Estructura y funcionamiento de las Cadenas globales de valor agroindustriales

ROBERTO BISANG[1]

[1]Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP), Facultad de ciencias económicas/UBA-CONICET.
E-mail: robertobisang@gmail.com

INTRODUCCIÓN

El concepto de Cadena Global de Valor (CGV) fue desarrollado considerando la globalización comercial de las producciones de bienes industriales obtenidos en serie. Como forma de organización, consiste en la producción de bienes y servicios donde se descentraliza, en distintos espacios nacionales, el abastecimiento de partes y piezas, y se centraliza en otros la coordinación y el armado final. La elección de las distintas localizaciones se relaciona con el costo y la productividad de los factores, los tratamientos fiscales, los marcos regulatorios y los costos de transporte. La CGV abarca actividades que van desde la I&D (Investigación y Desarrollo) original hasta el servicio post venta, requiere el uso de una tecnología común aplicada rigurosamente en cada eslabón productivo, demanda bajos costos de logística y transporte, libre flujo de intercambio y capacidades de coordinación centralizada. Uno o varios nodos de la cadena determinan qué y donde producir, en reemplazo de las tradicionales decisiones de operadores anónimos entrelazados vía mercado. La especialización por país y actividad se concentra en tramos de la cadena, se amplía el rango de bienes intercambiados pues se vuelven relevantes las partes y piezas, las marcas globales aparecen y las ventajas competitivas se tornan dinámicas y variables (Gereffi, 1996; Kaplinsky, 2013). Los países y/o las regiones aspiran a incorporarse a algún eslabón de la cadena e ir evolucionando hacia otros con mayores rentas y menores grados de competencia (Giulliani *et al.*, 2005; Kaplinsky, 2013).

Originalmente, se aplicó a las industrias automotriz y textil. Posteriormente, la irrupción de la industria electrónica y el ingreso de grandes países asiáticos a los mercados globales re-impulsaron y perfeccionaron el modelo, extendiendo su aplicación, incluso, a los servicios.

Contemporáneamente, este enfoque se transvasó a la oferta de los agro-alimentos que ancestralmente tenían una fuerte impronta local centrada en la figura del productor agrario y la elaboración hogareña de los alimentos. Crecientemente, la oferta comprende una serie de pasos que van desde la mejora genética hasta el consumidor final ("la góndola") como

extremos de una cadena desplegada en distintos territorios y coordinada centralizadamente en base a contratos (Davis y Golberg, 1957; Bijman *et al.*, 2006).

Sostenemos que existen especificidades de estos bienes, que modelan Cadenas de valor globales agroindustriales con rasgos propios en su estructura, funcionamiento e inserción internacional. Las hipótesis planteadas están basadas en trabajos de investigación del área de la organización industrial, la comercialización y el marketing referidos a las producciones de agro-alimentos. En este trabajo se desarrolla un esquema genérico de Cadenas de valor globales agroindustriales para el posterior análisis de los intercambios internacionales en materia de bienes y servicios, oferta de genética y servicios comerciales propios de los agro-alimentos.

1. DE LOS MERCADOS A LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR AGROALIMENTARIAS (CGVA)

A diferencia de los bienes típicamente industriales, en las CVGA existen condiciones particulares que influyen sobre su estructura y funcionamiento.

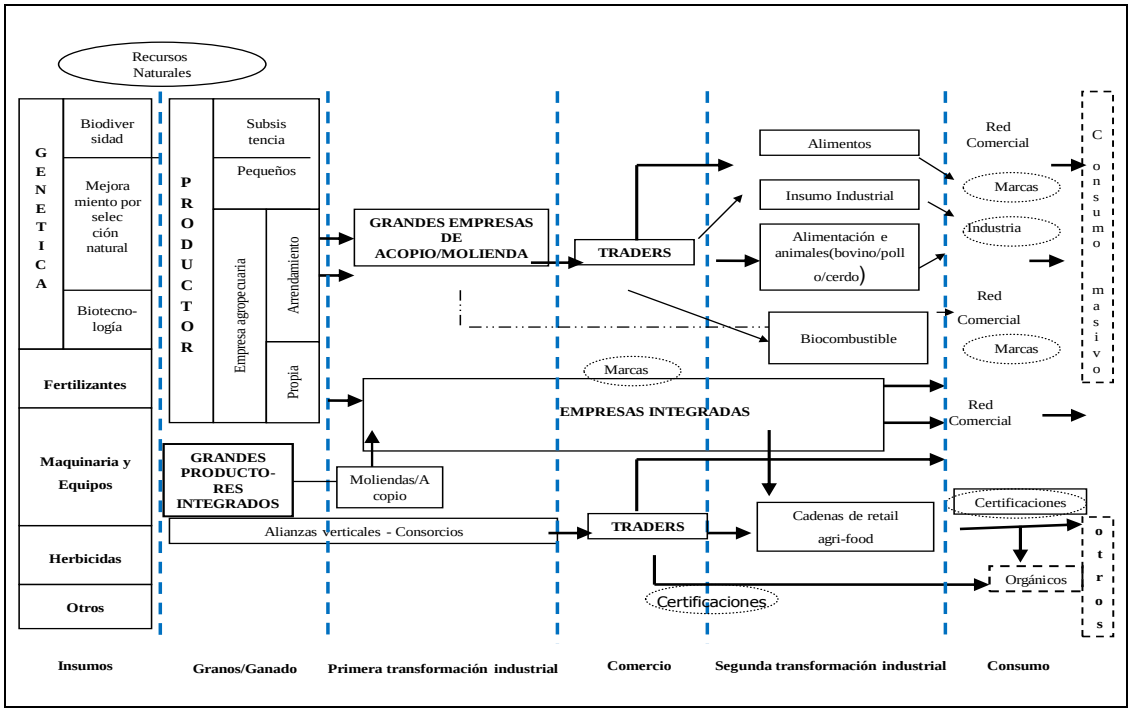
Primeramente, las producciones biológicas tienen tiempos autónomos asociados a ciclos naturales parcialmente modificados por el hombre. Estas producciones se asientan sobre climas y suelos específicos, en evolución constante, que son factores productivos que no se desplazan. Sus resultados están sujetos a múltiples causas, características de los sistemas de producción abiertos, redundando en una alta variabilidad en su calidad y composición. Finalmente, estos procesos conforman cadenas tróficas de energía que se inician con la captura de luz solar, luego se transforman en granos y/o en pasturas o animales que son insumos alimenticios; además de alimentos pueden convertirse en bioenergías o biomateriales (mutando hacia lo agro-industrial)[19].

Existen dos estructuras básicas de CGVA. Una consiste en el abastecimiento de idéntico producto desde diversas geografías apelando a los empalmes temporales de los ciclos productivos. En este caso, la logística y la uniformidad de tecnologías y estándares genéticos dan lugar a una oferta global de productos homogéneos y estables. La otra estructura radica en una armaduría de los alimentos por etapas: granos en una región, harinas en otras y productos farináceos finales cerca de los centros de consumo. En este caso, habitualmente siguen la cadena trófica de energía: los granos/semi-elaborados son producidos en una localización como base para la ganadería de animales en otros territorios. Esas granjas despliegan a su vez otras CGVA conformando densas redes de actividades.

[19]La bioenergía se define como la energía producida a partir del aprovechamiento de la biomasa a través de algún proceso biológico o mecánico; sus formas más conocidas son el bio diesel derivado de los aceites, el bioetanol proveniente de la fermentación de sacarosa y el biogás, vía fermentaciones enzimáticas de residuos. Los biomateriales son materiales naturales, o surgidos del reagrupamiento físico y/o biológico de monómeros y polímeros de origen natural, desde madera hasta los bioplásticos degradables.

Esta estructura relaciona a distintos países en el aprovisionamiento de insumos, la actividad primaria, su comercialización, las diversas fases industriales y las etapas de logística y comercialización hasta el consumidor.

Figura 1. Cadena global de valor de agroalimentos



Fuente: Bisang y Sztulwark, 2010, p. 197

Partiendo de los recursos naturales y considerando la calidad del suelo, la temperatura, el régimen de lluvias y el acceso al riego, el primer eslabón es la existencia de proveedores de insumos específicos para el agro. Son las empresas industriales que desempeñan actividades sujetas a escalas elevadas y flujos de producción continuos e intensivos en I&D, que ofrecen tecnologías y financiamiento.

La fase siguiente caracterizada por la captura de energía libre y su conversión en granos, pastos o foresta, tiene múltiples perfiles según el tamaño de la explotación, su localización, la calidad de los recursos y sus capacidades técnicas, económicas y financieras. Representa el segundo eslabón productivo y tiene como epicentro el uso de la tierra, a la que puede accederse por propiedad o arrendamiento.

La etapa industrial de transformación física, química o biológica de materias primas en insumos o productos finales, conforma el tercer eslabón de la cadena. Incluye una gran diversidad de modelos de negocios, desde empresas integradas verticalmente de la materia prima al producto final de marca propia, hasta una red de contratos para transitar varias etapas

de manufacturación. Un perfil empresario destacado es el cooperativismo, especialmente en productos perecederos. La industrialización de diversos granos y/o ganaderías genera una multiplicidad de subproductos, como carnes, leche y otros subproductos que se incorporan a los biocombustibles y biomateriales, abriendo una red interconectada de actividades.

La logística y la comercialización conforman la etapa-puente hasta llegar al consumidor. Priman la tendencia hacia una segmentación del consumo y la creciente elaboración de alimentos fuera del hogar. Se destacan nuevos agentes y conductas: las cadenas de supermercados internacionales, las empresas de *catering* y las redes de hoteles y restaurantes; las cadenas globales de comidas rápidas; así como la inducción al uso de estándares de calidad privados a lo largo de la CGVA. Sobresale la magnitud de los flujos comerciales y financieros de estas etapas.

A partir de esta estructura genérica, existen esquemas flexibles de generación e intercambio con una fuerte presencia de contratos de aprovisionamiento, complementando a los mercados tradicionales. Estos contratos pueden referirse al uso de insumos como herbicidas, fertilizantes, genética vegetal y animal, al acceso a los factores de producción (tierras y servicios especializados) y al abastecimiento de alimentos finales o semi-elaborados: harinas de diversos tipos, aceites, grasas, biodiesel, etanol, etc. Contienen precios y financiaciones, condiciones de entrega, calidad, procedimientos de producción, obligación de certificaciones y, en algunos casos, el uso de marcas y denominaciones de origen.

Como estructura de oferta, las CGVA operan a partir de definiciones de productos, procesos y tecnologías comunes. Se sustentan en un creciente desarrollo científico y tecnológico, desde los avances de la biotecnología en los procesos de selección genética hasta el uso de las tecnologías informáticas en la logística de abastecimiento y comercialización a nivel del consumidor. Similar conducta opera en los tramos industriales referidos a envases, métodos de conservación y diferenciación de productos.

Fruto de la multiplicidad de combinaciones, de la densidad de actividades a través de subproductos emergentes de la industrialización de la biomasa, y de las escalas productivas que garantizan una mínima eficiencia, el comercio internacional experimenta modificaciones en su composición y la forma de su acceso. Se involucran nuevos agentes y se abre la gama de productos y servicios a intercambiar: primarios, semi-elaborados, insumos primarios/industriales y servicios comerciales y financieros.

2. VÍAS DE INSERCIÓN EXTERNA DE LAS CGVA

2.1. *Productos primarios, semi-elaborados y alimentos*

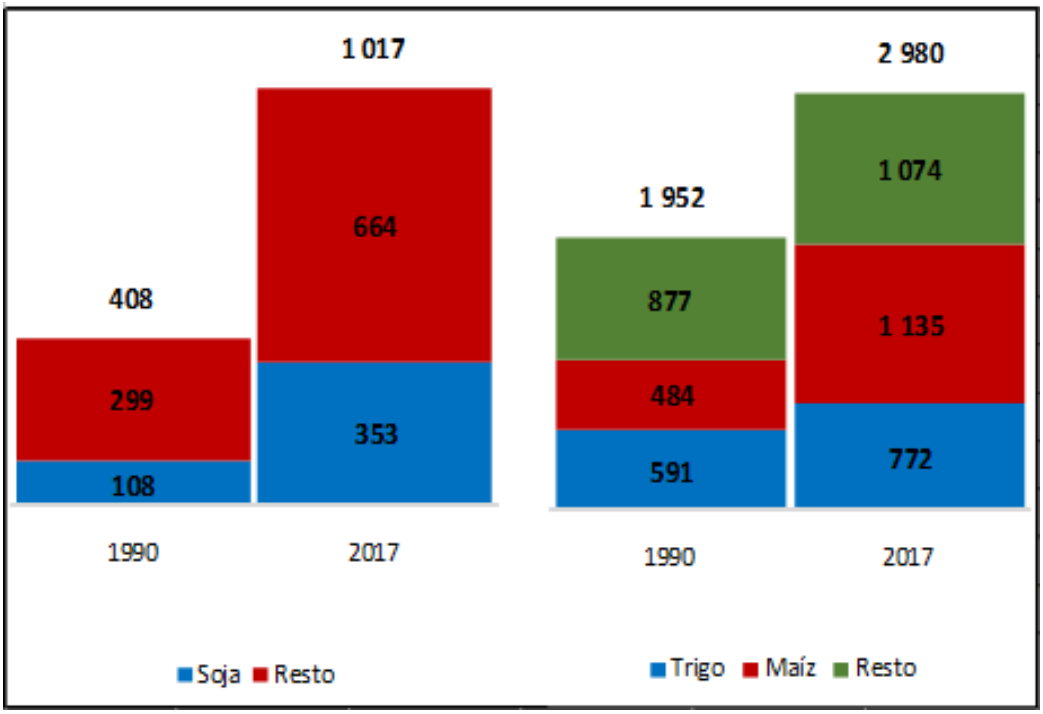
Las CGVA se consolidaron en las últimas décadas por distintas razones: el ingreso al mercado de economías masivas de desarrollo intermedio que incorporan a una creciente clase media con demandas de consumo ampliadas; el mayor uso de energías limpias; las nuevas

condiciones monetarias y financieras de los mercados mundiales y las facilidades que brindan las tecnologías comunicacionales. Esto deriva en mayores y más diversificadas demandas sobre las producciones relacionadas con el uso de la tierra. Frente a una oferta semi-fija de éstas, se revirtió la tendencia declinante de los precios de los bienes primarios, con picos entre los años 2007 y 2009.

En respuesta, la introducción de una amplia gama de nuevas tecnologías de procesos como la siembra directa, la fertilización y las fumigaciones de precisión o la mecanización robotizada, y de productos tales como semillas modificadas genéticamente, nuevos cultivos masivos (soja, palma y otros) y biocombustibles, revigorizó a la oferta. La combinación del incremento de los precios de granos y carnes con el acceso a nuevas tecnologías derivó en una mayor oferta y un crecimiento del comercio (OECD/FAO, 2019).

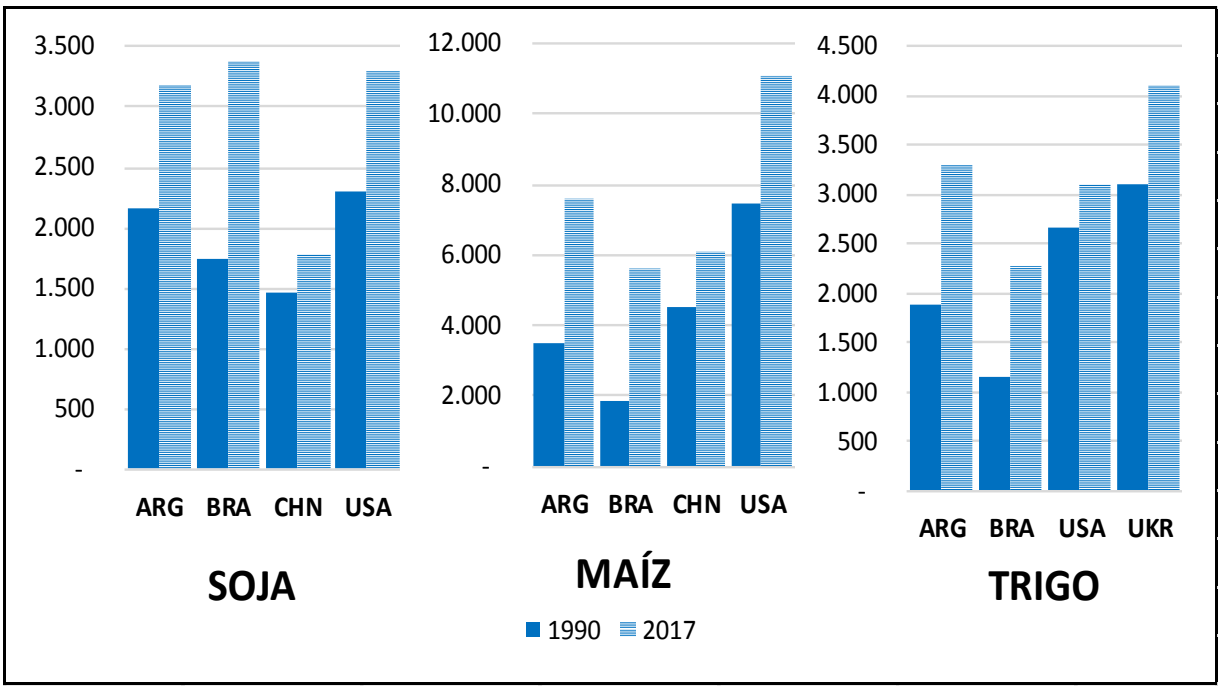
A nivel mundial, la producción de cereales creció en términos físicos un 52% entre 1990 y 2017 (figura 2). Se destaca el comportamiento del maíz, cuya tasa aumentó en un 135% en respuesta a la diversidad de sus usos alimenticios, industriales y energéticos. El crecimiento más dinámico correspondió a oleaginosas: un 150% entre ambos años. Este sector es liderado por un producto destacado, la soja, que creció un 226%. Buena parte de los resultados responde a la aplicación de diversidad de innovaciones que repercutieron en mejores rendimientos (figura 3).

Figura 2. Producción mundial de cereales y oleaginosas en 1990 y en 2017 (millones de toneladas)



Fuente: elaboración propia en base a OECD (2018)

Figura 3. Rendimientos de maíz, trigo y soja en Argentina, Brasil, China y Estados Unidos en 1990 y en 2017 (kg por hectárea cosechada**)**



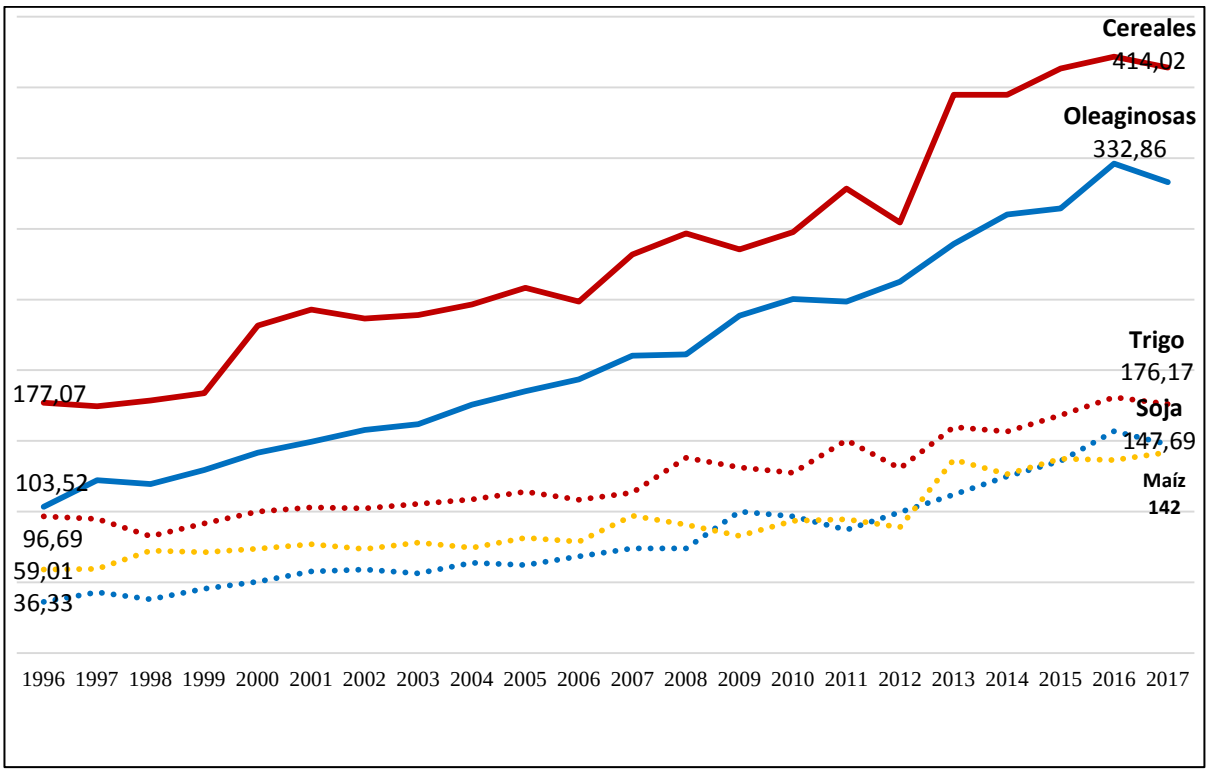
Fuente: elaboración propia en base a FAO (2018)

Las cifras indican un salto de productividad muy acentuado en soja y maíz, especialmente para Argentina y Brasil, que acortó la brecha productiva respecto del liderazgo norteamericano. En el caso de trigo, especialmente para Estados Unidos y Ucrania, las mejoras son menores pero relevantes. La productividad de China en maíz y especialmente en soja, dista significativamente de los países líderes, lo cual induce al intercambio.

El comercio internacional aparece como inductor del dinamismo productivo: entre 1996 y 2017, creció un 133 % en el caso de los cereales y 122% para las oleaginosas (figura 4). Existen dos productos que explican el grueso de esta tendencia: la soja con un incremento de exportaciones del 330% y el maíz con un 150 %.

El salto en producción de Argentina y Brasil, así como otros países de menor porte, como Paraguay, Bolivia y Uruguay, los ubica entre los exportadores dominantes del mercado mundial (López, 2018). En el caso de soja, a nivel de granos y de harinas, la participación de Argentina y Brasil supera los dos tercios del volumen mundial comerciado.

Figura 4. Evolución de las exportaciones de cereales y oleaginosas entre 1996 y 2017 (millones de toneladas)



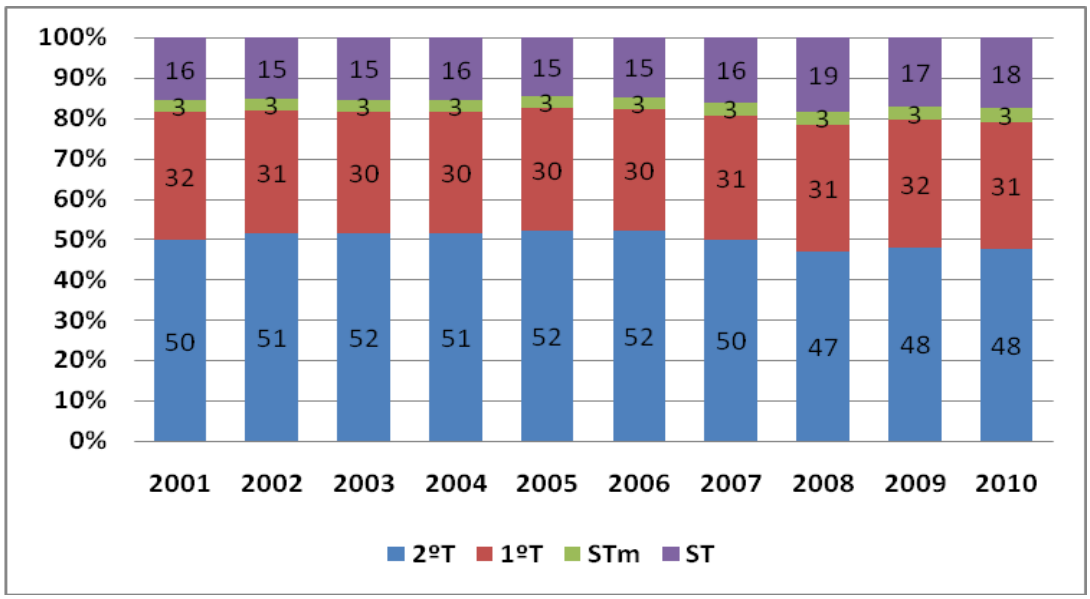
Fuente: Elaboración propia en base a OECD (2018)

Los cambios se expandieron a la composición del comercio: se consolida el predominio de los productos finales y semi-elaborados sobre los bienes primarios. Menos del 20% del intercambio internacional corresponde a bienes sin industrializar (cereales y oleaginosas), y sólo un 3% a aquellos productos sin elaboración, que no registran cambio en la materia prima pero sujetos a mejoras de presentación y otras formas de agregación de valor (figura 5).

El grueso del comercio de semi-elaborados se compone predominantemente por las harinas proteicas (soja y otras), los precursores de las bioenergías (etanol y biodiesel o aceites vegetales sin purificar), las harinas y las carnes enfriadas y congeladas sin procesamiento ulterior, que ingresan como "insumos" abastecidos desde localizaciones particulares para posteriores etapas de transformaciones cercanas a los centros de consumo masivos.

Es destacable la existencia de alimentos elaborados como eje del comercio mundial. La globalización de las grandes cadenas de supermercados y/o de empresas de comidas rápidas, las facilidades de logísticas y comunicación que entrelazan distintos bloques comerciales, la creciente presencia y el intercambio de grandes empresas alimenticias de cobertura global, la diferenciación vía marcas y otros atributos simbólicos según áreas de procedencia tales como los "nichos de mercados" por denominación de origen son, entre otros, factores que explican esta tendencia.

Figura 5. Composición de 2001 a 2010 del comercio internacional por grado de elaboración (porcentajes)



Leyenda: ST= sin transformación;
STm= sin transformación mejorada;
1T= con una transformación industrial;
2T= con dos transformaciones industriales.

Fuente: Bisang *et al.* (2013, p. 312)

2.2. *Tecnologías y "agro-insumos"*

Históricamente, la oferta de alimentos comenzaba con el productor que accedía a la tierra y contaba con conocimientos tácitos para desarrollar productos primarios integralmente. Contemporáneamente, los insumos para actividades en las etapas primarias – semillas y otros, la maquinaria específica – desde cosechadoras a drones, y las diversas tecnologías de proceso – de implantación, usando la siembra directa variable, de cuidado y control selectivo de malezas e insectos – provienen del ámbito industrial. La agricultura masiva se basa en las mejoras en los procesos de selección genética vegetal y animal impulsadas desde la biotecnología, en el uso masivo de herbicidas y fertilizantes, así como en las tecnologías de implantación, cuidado, recolección y acondicionamiento de productos: siembra directa, control de plagas y cosecha selectiva. Los elevados umbrales científicos y tecnológicos, las escalas económicas de la producción, la cobertura de las redes comerciales y otras barreras, inducen a una oferta concentrada de varios de estos insumos.

Para la agricultura intensiva, las ofertas de genéticas llevan a la conformación de un paquete tecnológico que integra semillas con herbicidas e insecticidas, especialmente en los cultivos transgénicos donde la suma de trans-genes deriva en formulaciones conjuntas. Similares conductas tecnológicas ocurren en las etapas "industriales" de los alimentos: uso controlado

de bacterias, hongos y/o enzimas en la transformación, aplicación de bio-insumos para generar probióticos y/o nutracéuticos, envases "inteligentes" y otros procedimientos de conservación.

Las innovaciones se sustentan en una red de proveedores especializados e intensivos en I&D. Su oferta ha crecido rápidamente, vía desarrollo de mega empresas, adquisiciones, fusiones y alianzas, y ha tenido diversos efectos: una fuerte concentración en unos pocos oferentes ajenos a las producciones agropecuarias; una tendencia hacia la globalización con presencia en los territorios productivos primarios; la venta de paquetes tecnológicos consorciados – semillas herbicidas asociados y fertilizantes – desplegando densas redes comerciales que incluyen el financiamiento; un creciente flujo del comercio genético entre países (MacDonald, 2016). En las últimas dos décadas, centenares de firmas semilleras y biotecnológicas fueron capturadas vía compras, fusiones y alianzas estratégicas por un número acotado de firmas que ofrecen insumos agropecuarios[20] (Horward, 2018). El fenómeno se reproduce en las genéticas de aves y cerdos así como, en la industria, en la oferta de enzimas, hongos, bacterias y otros "transformadores biológicos" (Del Moral *et al*., 2015).

2.3. *De la industria al consumidor*

Parte relevante de la formación del precio corresponde al eslabón que conecta la producción con el consumo: la logística y la comercialización explican al menos 1/3 del precio final de los alimentos (eximpuestos).

Se destaca la relevancia de las empresas de logística y la gran comercialización. Las mayores cadenas mundiales de supermercados se basan en la idea de distribuir los costos fijos relacionados con el frío, el espacio y las líneas de cajas en una amplia gama de bienes, de atraer compradores masivos, de segmentar la demanda y de conformar un poder de compra centralizado que los convierte en formadores de precios y captadores de rentas.

Son modelos de comercialización con características particulares. En primer lugar, operan sobre la base de rentar espacios en góndolas utilizando repositores externos y apalancando la financiación, con pagos diferidos y cobros contados. Desarrollan también marcas propias para alimentos con aprovisionamiento deterceros, incluso internacionales. Luego, establecen contratos de abastecimiento con múltiples aristas sobre precios, estándares de calidad, normas de producción recolección y manipulación o fechas de entrega. Por fin, son compradores internacionales de alimentos para sus sucursales.

Las cadenas se internacionalizaron desde mediados del siglo pasado, bajo la forma de supermercado para evolucionar a distintos modelos según proximidad, tamaño y bajo distintas modalidades como hipermercados omini-mercados,buscando ampliar su cobertura (Reardony Berdegué, 2008). En algunas economías, representan en promedio alrededor del 60% de las

[20]Las exportaciones de semillas fueron, en el año 2017, de 12 mil millones de dólares anuales, cifra claramente superior a los 3,5 mil millones registrados en el año 2000 (ISF, 2019).

ventas de alimentos. Los Estados Unidos y la Unión europea lideran estas vías de abastecimiento de alimentos (FAO, 2017; Nielsen, 2015).

En el conjunto de eslabones de las CGVA, estos supermercados sobresalen por el crecimiento y la magnitud de sus ventas. Ciertos datos de facturación de las cadenas de supermercados más relevantes revelan que son de porte similar a los proveedores de insumos agropecuarios (figura 6).

Figura 6. Indicadores económicos de supermercados internacionales seleccionados

Nombre De la compañía	**País de origen**	**Ingresos minoristas** (US $ M)	**Ingresos de la empresa matriz / grupo** (US $ M)	**Ingresos netos de la empresa matriz / grupo** (US $ M)	**Formato principal**	**Cantidad de países donde opera**	**Tasa de crecimiento Ingresos 2012/17**
Wal-Mart Stores, Inc.	US	500.343	500.343	10.523	Hypermarket/Super-center/Superstore	29	1,3%
TheKroger Co.	US	118.982	122.662	1.889	Supermarket	1	4,2%
SchwarzGroup	Germany	111.766	111.766	n/a	Discount Store	30	7,5%
Aldi Einkauf GmbH & Co. oHG	Germany	98.287*	98.287*	n/a	Discount Store	18	7,2%
Tesco PLC	UK	73.961	5.338	1.123	Hypermarket/Super-center/Superstore	8	-2,4%
Ahold Delhaize (formerly Koninklijke Ahold N.V)	Netherlands	72.312**	72.312**	2.108	Supermarket	10	13,8%
Aeon Co., Ltd.	Japan	70.072	75.283**	833	Hypermarket/Super-center/Superstore	11	8,7%
AlbertsonsCompanies, Inc.	US	59.925	59.925	46	Supermarket	1	74,4%
Auchan Holding SA (formerly GroupeAuchan SA)	France	58.614**	59.913**	574	Hypermarket/Super-center/Superstore	14	2,5%
EdekaGroup	Germany	57.484**	58.499**	n/a	Supermarket	1	3,2%

Leyenda: *ventas al por mayor; ** ventas al por mayor y menor.

Fuente: Elaboración propia en base a Deloitte (2019)

La búsqueda de escala, la sencilla réplica del modelo de negocios, los beneficios de las compras centralizadas y la publicidad masiva llevaron rápidamente a internacionalizar estas formas de distribución y, con ello, ganar presencia en las CGVA. Se destacan los diversos niveles de especialización por modelo de negocios, las tasas de crecimiento de sus ventas y la internacionalización a través de sucursales.

REFLEXIONES FINALES

Con algunas décadas de retraso respecto de lo ocurrido en las industrias metalmecánicas y electrónicas, la producción agroindustrial se organiza bajo la forma de CGVA. Estas se desplegaron globalmente impulsadas por cambios radicales: biotecnología aplicada a los procesos de selección genética, tecnologías de las comunicaciones sustentadoras de los procesos de coordinación, productiva logística y comercial, expansiones de mercados relacionados con el dinamismo de los países asiáticos y la reconfiguración del comercio mundial.

Se identifican dos estructuras básicas de CGVA. Una se refiere a un producto homogéneo que se abastece desde distintas localizaciones en función de los ciclos estacionales de producción. Para ello se requiere el estricto seguimiento de protocolos de uso de tecnologías comunes y una alta coordinación para lograr una oferta estable y homogénea a lo largo del tiempo en distintos mercados. La segunda se articula a partir de las segmentaciones en distintas localizaciones de cada etapa productiva: las fases primarias son llevadas a cabo en una región o un país, las industriales en otras y la manufacturación final es realizada cercana a los grandes centros de consumo. Este tipo de estructura puede seguir una única cadena productiva, como para el trigo, las harinas y las farináceas finales, o desplegarse en redes de actividades a partir de un producto primario inicial y múltiples subproductos. Este es el caso de la soja, las harinas proteicas para alimentos de diversas ganaderías, los aceites para bioenergías y el glicerol para la industria de los cosméticos.

La localización de cada etapa en un espacio particular responde a los precios relativos de factores productivos, como capital y trabajo, a la calidad de suelos y climas, a los ciclos biológicos, al desarrollo previo de capacidades tecnológicas, a las facilidades de logística y transporte y a la magnitud y localización de los mercados finales.

El objeto productivo de las CGVA se complejizó en varias direcciones, hacia la creciente densidad tecnológica que suma actividades en cada eslabón, una mayor sofisticación y diferenciación de productos entre nutracéuticos y probióticos, nuevos canales de acceso a los alimentos y un uso masivo de los biocombustibles como fuente energía y desarrollo de biomateriales.

Ello amplía la densidad de las CGVA, suma agentes económicos, requiere una mayor coordinación y ensancha las posibilidades de internalización. Se tensiona el modelo de formación de precios y reparto de la renta, y el precio final del producto consumido

localmente responde a factores que exceden el ámbito nacional. Con estas configuraciones, existen diversas formas de acceso a los mercados mundiales según el eslabón donde se desarrolle la operación.

Una alternativa es especializarse en los eslabones que van desde la producción primaria a las primeras fases de la industrialización de los alimentos y bioenergías. Puede funcionar en base a una nutrida gama de contratos entre pequeños y/o medianos productores y una empresa coordinadora o bien, sustentarse en grandes empresas multinacionales integradas de capital privado o cooperativas globales. En el intercambio mundial, predominan los alimentos terminados o acondicionados y algunos semi-elaborados, especialmente harinas proteicas y/o biocombustibles para mezclas, respecto de los bienes primarios sin transformación, como granos. Por su magnitud y dinamismo reciente, sobresale el intercambio de harinas proteicas y biocombustibles desde América de Sur hacia los mercados europeos y asiáticos.

Otra variante de inserción radica en los flujos de intercambios de insumos en la primera etapa de la CGVA. Se motoriza a través de grandes empresas internacionales dedicadas a las producciones de genética, herbicidas y otros. Fuertemente volcadas a desarrollos innovadores, exhiben una creciente concentración en la oferta de paquetes técnicos completos, la presencia extra-regional y su alta capacidad financiera. Son inductores a la adopción de modelos productivos altamente tecnificados. Significa un desplazamiento del conocimiento tácito del productor tradicional, propio de cadenas acotadas y de cobertura regional, hacia otro codificado y sujeto a derecho de propiedad intelectual, detentado por empresas globales.

En el extremo opuesto, la logística y comercialización tienen un perfil similar. Se enmarcan en una tendencia a ampliar el rango de eslabones comerciales, con grandes cadenas de supermercados, elaboradores de comidas rápidas con entrega a domicilio y hotelería segmentada, caracterizados por una alta concentración en las bocas de abastecimiento y una cobertura internacional. Se abastecen de semi-elaborados vía contratos que contienen condiciones de precio, financiación, normas de producción, transporte y acondicionamiento. Son inductores de nuevos modelos de consumo de alimentos.

Sintetizando, las CGVA tienden a desplegarse globalmente con una creciente densidad de procesos y entonces más eslabones. Amplían la gama de posibles productos, incluso extra-alimentarios, implican modelos de intercambio entre propias sucursales, establecen normas y reglas de mercados adicionales a las legislaciones nacionales y afectan el sistema de formación de precios y reparto de la renta entre eslabones. Su evolución no está exenta de tensiones. Las asimetrías de poder económico, financiero y tecnológico en los extremos de aprovisionamiento de insumos y en las fases comerciales presionan sobre los eslabones primarios e industriales. Adicionalmente, el impacto que ejercen estas formas de organización sobre los recursos naturales conlleva una variada y no siempre coordinada respuesta, en resguardo al medio ambiente en ámbitos que van desde las reacciones de las comunidades locales a los acuerdos internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

Bijman J., Omta S., Trienekens J., Wijnands J., Wubben M. (dir.) (2006), *International Agri-food Chains and Networks: Management and organization*, Wageningen, Wageningen Academic Publishers.

Bisang R., Sztulwark S. (2010), "Rentas económicas e inserción en cadenas globales de valor. El caso de la agro-industria argentina" *in* Dabat A., Pozas A., Rivera Ríos M. (coord.), *Redes globales de producción, rentas económicas y estrategias de desarrollo: la situación de América latina*, México, Ed.UNAM-Colegio de México, p. 179-219.

Bisang R., Illescas N., Pontelli C., Taraborelli D., Tejeda Rodríguez A. (2013), "Argentina y las cadenas globales de valor agroalimentarias" *in* Anlló G., Bisang R., Campi M., *Claves para repensar el agro argentino*, Buenos Aires, Ed. Prometeo, p. 285-330.

Davis J., Golberg, R. (1957), *A Concept of Agribusiness*, Boston, Harvard Business School.

Deloitte Touche Tohmatsu Limited (2019), *Global Powers of Retailing 2019*, New York, Deloitte Ed.

Del Moral S., Ramírez L., García Gómez M. (2015), "Aspectos relevantes del uso de enzimasen la industria de los alimentos", *Revista Iberoamericana de Ciencias*, México, vol. 2, n°3, p. 87-102.

FAO (2018), FaostatData, disponible en: http://www.fao.org/faostat/en/#data (consulta: 24/5/2019).

Gereffi G. (1996), "Global Commodity Chains: New Forms of Coordination and Control Among Nations and Firms in International Industries", *Competition and Change*, vol. 1, n°4, p. 427-439.

Giuliani E., Petrobelli C., Rabelotti R. (2005), "Upgrading in Global Value Chains: Lessons from Latin American Clusters", *World Development*, vol. 33, n° 4, p. 549-573.

Horward P. (2018), *Cambios en la industria de la semilla desde 2013*, disponible en: https://philhoward.net/2018/12/31/global-seed-industry-changes-since-2013 (consulta: 30/05/2019).

International Seed Federation (2019), *Estadísticas*, disponible en: https ://www.worldseed.org/wp-content/uploads/2019/06/Exports_2017Final.pdf (consulta: 21/06/2019).

Kaplinsky R. (2000), "Globalization and Unequalization: What can be Learned from Value Chain Analysis", *The Journal of Development Studies*, vol. 37, n°2, p. 117-147.

Kaplinsky R. (2013), “Global Value Chains: Where they came from, Where they are going and Why this is Important. Innovation, Knowledge”, *Development Working Papers*, n° 68, p. 1-28.

López G. (2018), *La agricultura argentina en un nuevo escenario mundial productivo y comercial*, Buenos Aires, Fundación Producir Conservando.

MacDonald J. (2016), “Concentration, Contracting, and Competition Policy in U.S. Agribusiness”, *Competition Law Review*, n° 1, p. 3-8.

Nielsen Company (2015), *The Future of Grocery. E-commerce, Digital Technology and Changing Shopping Preferences around the World*, New York Nielsen Company Editing.

OECD (2018), Data, disponible en: https://data.oecd.org/agroutput/crop-production.htm (consulta: 30/05/2019).

OECD/FAO (2019), *Agricultural Outlook 2019-2028*, París/Rome, OECD Publishing/Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Reardon T., Berdegué J. (2008), “El papel del comercio minorista en la transformación de los sistemas agroalimentarios. Implicancias para las políticas de desarrollo”, *Debates y Temas Rurales*, n°10, p. 1-55.

8. Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL) y circuitos cortos en América latina

DENIS REQUIER-DESJARDINS[1], GERARDO TORRES SALCIDO[2]

[1]Profesor emérito en Ciencias económicas, Sciences Po Toulouse, LEREPS.
E-mail: denis.requier-desjardins@ut-capitole.fr

[2]Investigador titular del Centro de estudios sobre América latina y el Caribe, Universidad nacional autónoma de México (responsable del proyecto UNAM-PAPIIT IN-303117).
E-mail: tsalcido@unam.mx

INTRODUCCIÓN

En América latina, el vínculo entre los alimentos y el territorio ha sido abordado por las investigaciones sobre los Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL), desde hace casi veinticinco años. En ellas, se han puesto de relieve las dinámicas de desarrollo generadas por la calificación territorial de los bienes y servicios agroalimentarios en las zonas rurales. Asimismo, han resaltado el papel del acceso de dichos sistemas al mercado, lo que involucra a los Circuitos Cortos de Comercialización (CCC) en el contexto de su crecimiento en varios países de América latina.

En la primera parte de esta contribución, se aborda un balance de las investigaciones sobre los SIAL, sus raíces teóricas y aportaciones a la teoría del desarrollo territorial; posteriormente, se analizan sus contribuciones metodológicas; luego, se debate sobre los actores, la acción colectiva y sus vínculos con el mercado, así como el tipo de consumidores; y finalmente se concluye con una reflexión general sobre los retos del SIAL y los CCC.

1. SISTEMAS AGROALIMENTARIOS LOCALIZADOS: UN BALANCE DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. *Las evoluciones del enfoque teórico*

El concepto de "sistema agroalimentario localizado" surgió a finales de la década de los noventa con la siguiente definición:

> Sistemas constituidos por organizaciones de producción y de servicio (unidades agrícolas, empresas agroalimentarias, empresas comerciales, restaurantes, etc.) asociadas, mediante sus características y su funcionamiento, a un territorio específico. El medio, los productos, las

> personas, sus instituciones, su saber-hacer, sus comportamientos alimentarios, sus redes de relaciones, se combinan en un territorio para producir una forma de organización agroalimentaria en una escala espacial dada (Muchnik y Sautier, 1998, p. 1).

Esta definición se relacionaba primero con la referencia teórica de los sistemas productivos locales, "distritos industriales" o "clústeres", que se había ido conformando y reforzando desde los años 80, primero en los países del norte y después en los del sur (Beccatini, 1979; Courlet, 2002; Rabelloti, 1995). Este modelo ponía de relieve la capacidad de innovación nacida de las relaciones entre actores económicos de un territorio, en el marco de su especialización productiva. En segundo lugar, la definición de los SIAL se relacionaba con la economía de la calidad (Nicolas y Valceschini, 1993), con los aportes de la economía de las convenciones, de la sociología y la antropología del consumo. La valorización del origen territorial de los productos alimenticios se hace desde entonces sobre la base de una caracterización patrimonial de los mismos, sustentada en criterios tales como el saber-hacer tradicional, el vínculo con el ecosistema o la historia local, y reconocida desde ambos lados: la oferta y la demanda.

Desde su origen, los trabajos sobre los SIAL se han desarrollado simultáneamente en Europa y América latina, en la conformación de redes de investigación: el Grupo de Interés Científico (GIS) SYAL básicamente en Europa del Sur y la RedSial Americana, en América latina. Se han manifestado también en otras redes nacionales como las de Argentina y México.

Aunque hay puntos comunes entre los casos europeos y latinoamericanos, existen especificidades en el caso latinoamericano:

En primer lugar, la problemática de los SIAL en América latina se ha dado como una evolución de un debate anterior asociado a la agroindustria rural (Boucher y Riveros, 1995). Hacía hincapié sobre el desarrollo del procesamiento agroindustrial de los cultivos en el marco de la agricultura familiar o campesina. El tema se consideró prioritario debido a la oportunidad de desarrollar cadenas de procesamiento para aumentar la retención de valor añadido para el productor. Se subrayó el hecho de que, en muchos casos, se daba una concentración territorial de unidades de las agroindustrias rurales especializadas en un producto en particular. En una segunda etapa, muchos estudios de caso pusieron de manifiesto que la calificación territorial no concernía solamente a un producto en particular, como el queso o la panela, sino que esta calificación era parte de una "canasta de bienes y servicios" (Pecqueur, 2001) en concordancia con la diversificación de las actividades rurales. Se dedujo, en tercer lugar, con relación a los estudios de caso en varios países (Colombia, Brasil, México, Perú, Ecuador, etc.), que se podía construir un método de desarrollo territorial sustentable e inclusivo en las zonas rurales, mediante la activación de los recursos productivos locales, es decir el "enfoque SIAL" (Boucher y Reyes-González, 2011).

1.2. *Concentración territorial de unidades de agroindustria rural especializadas*

Desde los años noventa, se investigaba el impacto de la agroindustria rural sobre el ingreso de los pequeños productores familiares y la agricultura campesina, enfrentados a la competencia de la agricultura empresarial y a la presión de las cadenas de supermercados (Reardon *et al*., 2009; Timmer, 2009). Se trataba, para la agricultura campesina y familiar en pequeña escala, de eliminar intermediarios. Pero este movimiento planteaba, al menos de forma implícita, el tema de la proximidad con el consumidor y de la co-caracterización del producto entre ambos actores.

La investigación sobre los SIAL aportó evidencias de que éstos correspondían al modelo general de los sistemas productivos locales, ya que había una concentración de unidades de la agroindustria rural especializadas en un tipo de producto perteneciente al patrimonio alimenticio territorial, lo que facilitaba externalidades territoriales positivas, tales como la capacidad de difusión de las innovaciones. Asimismo, la comparación de las dinámicas de los sistemas productivos locales (o "clústeres"), puso de manifiesto el papel que juegan la difusión de los conocimientos formalizados y "tácitos", las redes productivas, la confianza entre actores de estas redes, etc.

Por otra parte, las aportaciones de la economía de la calidad mostraron una especificidad de los SIAL, o sea de la relación con el territorio (ecosistema, saber-hacer, patrimonio) como elemento central de la calificación del producto alimenticio.

La investigación sobre los SIAL se ha consolidado con el tiempo, mediante el desarrollo de los estudios de caso en varios países como Colombia, Argentina, Brasil, México, Perú o Ecuador, abarcando varios productos: quesos (Boucher, 2004; Velarde y Vimo, 2018), productos típicos como panela (Rodríguez-Borray y Requier-Desjardins, 2006), almidón de yuca, cuitlacoche (Torres *et al.*, 2015), nopal (Torres *et al*., 2016), y a veces, productos como café o frutas para la exportación (Torres y Sanz-Cañada, 2018).

1.3. *La canasta de bienes y servicios calificados por el territorio*

El concepto de "canasta de bienes y servicios" ha sido introducido por Bernard Pecqueur en 2001 para caracterizar el alcance de la calificación vinculada a un territorio. Surge de la visión del consumidor sobre el lugar, a través de su geografía, historia y cultura. La percepción de la calidad se nutre de un saber hacer que es pre-existente a los sellos territoriales que certifican los productos. Esto, en cierta medida, cambia el sentido de la relación entre el territorio y el producto respecto a la estandarización que se da en los sistemas productivos locales industriales, por su característica de tipicidad. Algunos productos no alimenticios como las artesanías pueden, sin embargo, entrar en esa canasta por su asociación al territorio. Muchos SIAL latinoamericanos fueron identificados en primera instancia por su especialización en la producción de un alimento dominante (queso, panela, etc.), para registrar luego otros productos o servicios calificados por el territorio.

Más allá de un solo producto, algunos bienes y servicios comparten la misma característica de calificación territorial: otros productos alimenticios, artesanías, restaurantes o alojamientos de turismo y bienes públicos como paisajes, patrimonio monumental, patrimonio cultural inmaterial e infraestructuras turísticas, entre otros.

Con estos componentes, el territorio queda en el centro de la problemática, más allá del procesamiento agroalimentario. Se plantean como necesarios el tema del desarrollo inclusivo y, por consecuencia, el de la relación entre la acción colectiva y la gobernanza territorial, llevando lógicamente al "enfoque SIAL".

2. Aportaciones metodológicas. La investigación-acción para el desarrollo territorial: el "enfoque SIAL"

El "enfoque SIAL" representa una etapa clave en la evolución de la problemática hacia la investigación-acción. Ya no se trata sólo de identificar dinámicas de conformación de un sistema agroalimentario localizado alrededor de un producto o de una canasta de bienes territoriales, sino también de proponer una metodología de activación del desarrollo rural sostenible e inclusivo basado en la calificación de los recursos del territorio, pero que pueda aplicarse a todos los territorios rurales que cuentan con una fuerte presencia de agricultura campesina. La metodología se basa en la proximidad geográfica, institucional y organizacional de los actores del territorio, favoreciendo la confianza entre ellos para activar el proceso de la acción colectiva dirigida a valorizar los recursos específicos del territorio, tangibles o intangibles.

Esta metodología empieza con una fase de diagnóstico participativo a través de "Focusgroups", que elaboran un análisis de tipo SWOT (*Strengths, Weakneses, Oportunities, Threatens*), o FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas). La etapa siguiente es la conformación de organizaciones de actores específicos, para desarrollar una estrategia de acceso a mercados.

Se puede aplicar al nivel de un territorio y replicar a priori en todas las zonas rurales con agricultura campesina, alrededor de un conjunto de bienes y servicios, eventualmente sin que se haya identificado de antemano un producto emblemático del territorio. El papel de actores como líderes comunitarios o actores externos como por ejemplo investigadores o ONG, se pone clave en estos procesos, como lo muestran la Selva Lacandona (México) y el Sur Alto (Costa-Rica), vinculados a proyectos de desarrollo financiados por entidades públicas.

3. DEBATE: ¿DE LOS SIAL A LOS CCC?

3.1. *Actores y organizaciones*

Cuando se toma en cuenta la evolución del concepto de SIAL, se debe reconocer que esos sistemas integran actores muy variados. A nivel interno, contamos primero con agricultores familiares que pueden desarrollar, o no, una actividad de procesamiento de los productos agroindustriales calificados por el origen. Pero en muchos casos habrá también empresarios procesadores, por ejemplo, los queseros, con un protagonismo central en el sistema, o unidades cooperativas de procesamiento. Vale añadir también las empresas de servicios, entre otros, turísticos, o de abastecimiento de insumos, comercios, actores públicos de los distintos niveles de gobierno, etc. El papel de los actores externos es muy importante en la perspectiva de investigación–acción proporcionada por el "enfoque SIAL" en la medida en que involucra a investigadores de universidades y de instituciones públicas (IICA, INTA, Agrosavia, etc.). También se nota el protagonismo de las ONG o hasta de organizaciones públicas de cooperación internacional, por ejemplo, en el caso específico de la Selva Lacandona y de PRODESIS (proyecto UE/México).

En las organizaciones locales de productores, agricultores y/o procesadores, que incluyen otros actores, particularmente actores públicos locales, se destaca la importancia de los efectos de liderazgo y de la estructuración de las redes para la coordinación territorial (Crespo *et al.*, 2014).

La complejidad del sistema de actores plantea el tema de la confianza en los procesos de acción colectiva, en particular en los que se dirigen hacia innovaciones organizacionales, comerciales o tecnológicas. La economía de la proximidad pone de manifiesto que la proximidad geográfica puede favorecer, en determinados casos, la emergencia de conflictos locales (Caron y Torre, 2006). Algunos estudios basados sobre el enfoque de análisis cuantitativo de redes sociales muestran que las redes que se forman en un territorio, alrededor por ejemplo de las redes familiares, de las actividades productivas y de los procesos de innovación, no forzosamente son incluyentes (Crespo *et al*., 2014). Por eso, no se descarta los conflictos desatados por la conformación de un SIAL y la exclusión de algunos actores[21].

3.2. *La acción colectiva para el acceso al mercado: señales de calidad*

Uno de los procesos de innovación más destacados en los SIAL es la conformación de señales de calidad que puedan ser reconocidos por los consumidores, lo que plantea la relación con el patrimonio local, la biodiversidad de los ecosistemas y del saber-hacer específicos, arraigados en la historia económica y social del territorio.

[21] Podemos citar al respecto el caso de las vendedoras informales de queso en Cajarmarca, que se enfrentaron a los queseros del SIAL que pidieron al ayuntamiento que se retiraran de las calles, por ser una competencia a sus productos calificados (Boucher, 2004).

Las denominaciones de origen, con sus pliegos de condiciones, constituyen el ejemplo más conocido de calidad basada en el territorio. Sin embargo, están poco presentes en los SIAL latinoamericanos al contrario de Europa, pues las legislaciones nacionales varían. Dichas denominaciones se refieren en general a productos dirigidos a un mercado internacional, como la viticultura (Vinos uva Goethe en Brasil, por ejemplo), el cultivo de café (Norte Pioneiro en Brasil) o el Tequila y el Mezcal en México.

Sin embargo, otros sellos territoriales, como las marcas colectivas, aparecen mucho más utilizados en los SIAL latinoamericanos y más adaptadas al contexto. Podemos citar la marca colectiva de origen del queso Cotija, en México, reconocida por el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI), en lugar de la denominación de origen solicitada por los productores de Cotija, la marca colectiva "El poronguito" (Cajamarca, Perú) y la marca de origen "El Salinerito" (Salinas, Ecuador).

En algunos casos, la marca colectiva no se aplica sólo a productos como quesos sino también a una "canasta de bienes": chocolate, crema y licor de cacao, champiñones secos, repostería, confituras, embutidos, panela y artesanías. Es el caso de "Agroindustrias rurales de la Selva Lacandona", que se refiere a un conjunto de productos y servicios, no a un producto predominante. En otros casos, como el del sello (label) "Red Quesitur Turrialba" de Costa-Rica, se trata de actividades turísticas vinculadas a la ruta gastronómica del queso de Turrialba (Blanco y Riveros, 2004).

Como ya hemos subrayado antes, la eficiencia de estas señales de calidad depende del reconocimiento público por medio de la construcción de una "convención de calidad" compartida por actores de la cadena productiva y los consumidores. Pero esto no cierra el tema de la relación al consumidor en los SIAL: se nota, primero, un creciente interés en los circuitos cortos de comercialización y, segundo, en las características socioeconómicas de los consumidores de los bienes y servicios. Vamos a retomar estos dos puntos.

3.3. *La acción colectiva para el acceso al mercado: hacia los circuitos cortos*

Una consecuencia de la evolución hacia un modelo de "canasta de bienes y servicios" y la metodología del enfoque SIAL ha sido la búsqueda del contacto directo con los consumidores. La definición de los circuitos cortos puede variar de acuerdo al contexto nacional, pero se aleja en primer lugar de un enfoque de cadena en la medida que se trata de la comercialización directa de los productos alimenticios por el productor, o a través de un solo intermediario, como máximo. Pero la noción de circuito corto tiene también un enfoque territorial, al menos implícitamente. Se espera de hecho que la proximidad organizacional entre el productor y el consumidor sea geográfica, en la mayoría de los casos. La ausencia o unicidad del intermediario implica por sí mismo que el recorrido del producto sea en general mínimo. Este factor ocasiona que el desarrollo de los circuitos cortos haya sido a menudo vinculado a la reivindicación de una relocalización de la producción agroalimentaria.

Además, el término se aplica a un abanico variado de experiencias y modos de organización: por ejemplo, en Francia, tenemos las Asociaciones para el Mantenimiento de la Agricultura Campesina (AMAP), que funcionan con pre-financiación de la producción por parte de una asociación de consumidores, pero también las canastas campesinas sin pre-financiación, los mercados de productores, las tiendas especializadas en productos locales, etc. Las experiencias latinoamericanas muestran una diversidad comparable. Sin embargo, se nota un dominio relativo de los "mercados agroecológicos", a veces con una organización en redes.

En México, la Red Mexicana de Tianguis y Mercados Orgánicos predominaba hasta hace algunos años, pero dio lugar a la proliferación de tianguis y mercados alternativos en prácticamente todo el país. En el sur de Brasil, existe la RedEcovida y en Colombia, la REDMAC del Valle de Cauca (Red de Mercados Agroecológicos Campesinos del Valle del Cauca). En general, estas redes han definido una certificación agroecológica participativa.

Como se ve en la figura 1, muchos SIAL usan circuitos de comercialización que integran dispositivos específicos de los circuitos cortos (Riveros y Boucher, 2019).

Figura 1. Seis estudios de caso de SIAL con elementos compartidos con los CCC

Estudio de caso	*Social geográfica*	*Social de señales*
	(física)	*(a distancia)*
Queserías rurales de Salinas, Ecuador	Punto de venta	Venta en supermercados
	Hotel de campo	Venta de artesanías
	Centro rural de convenciones	
	Marca colectiva "El Salinerito"	
Queserías rurales de Cajamarca, Perú	Puesto de venta en el aeropuerto	Encomiendas
	Marca colectiva: "El Poronguito"	Tiendas en la costa
	Visita guiada a plantas procesadoras	Rincón de Cajamarca
	Feria del queso	
El queso Cotija de México	Venta directa	Venta en Estados Unidos de Norteamérica a mexicanos migrantes
	Feria anual	
	Mesón del queso Cotija	

Queserías rurales de Turrialba, Costa Rica	Expoferia anual	Venta en supermercados
	Ruta turística del queso	
	Productos artesanales	
Red de AIR de la Selva Lacandona, México	Feria anual	Feria Navideña en la Ciudad de México
	Tianguis Orgánico	Red AIR y marca territorial *AIR de la Selva*
	Centros turísticos	
Territorio Sur Alto, Costa Rica	Promoción de actividades productivos	Tienda virtual
	Productos artesanales	Mapa turístico del territorio
	Hospedaje	

Fuente: elaboración propia con base en Requier-Desjardins (2017)

Sin embargo, si no se puede negar la proximidad entre los SIAL y circuitos cortos a nivel de modos de comercialización, tres puntos resaltan:

- El contacto directo con el consumidor se consigue en gran medida a través de la promoción de actividades turísticas como rutas turísticas, ferias, venta de artesanías, infraestructuras hoteleras, visitas organizadas, etc.

- Se basa también en la posibilidad de acceder a dispositivos de comercialización en las zonas urbanas, desde supermercados hasta la venta virtual por internet.

- Se plantea la posibilidad de que participen en programas de compras públicas.

Estos circuitos han supuesto que la agricultura periurbana impulsa el crecimiento de los mercados alternativos y su acceso al mercado urbano. Sin embargo, se requieren más estudios para encontrar evidencias de que todos los actores de los SIAL puedan tener acceso a estas oportunidades. Más aún, hay que ver en qué medida, tanto los SIAL como los circuitos cortos no superan la desigualdad en el acceso a los alimentos y a los bienes y servicios territoriales, pues se dirigen a mercados y consumidores específicos.

3.4. *La caracterización socioeconómica de la demanda*

El tema emerge en el caso de los circuitos cortos, cuando se toma en cuenta su localización y en particular, la de los llamados "mercados agroecológicos". Éstos se encuentran frecuentemente en las ciudades y en los lugares turísticos de las regiones más ricas de América latina, como, por ejemplo, en Lima, São Paulo, en Pernambuco y en los tianguis orgánicos en México.

Las encuestas apuntan al origen urbano o periurbano de los consumidores, generalmente con un alto nivel educativo, empleos estables y calificados. Son representantes de la clase media. Sin embargo, las políticas públicas de desayunos y almuerzos escolares han sido una alternativa para allegar estos productos a la población de ingresos bajos o medios, como ha sucedido en Brasil y Ecuador. En el caso de México, la incorporación del amaranto y de la chía en la canasta alimenticia básica plantea la perspectiva de reactivar los SIAL periurbanos por medio de las compras públicas.

No obstante, el protagonismo de la clase media urbana (Requier-Desjardins, 2016; 2017) sigue siendo hasta hoy determinante para los SIAL. La cercanía geográfica a los grandes mercados urbanos o a las rutas turísticas es determinante. Eso implica una gobernanza orientada a esos mercados, como se ve en la proximidad geográfica de los territorios SIAL con zonas urbanas o vías de tránsito: Cajamarca en Perú, Etla en México y Tandil en Argentina. Por el contrario, la lejanía geográfica impacta en dificultades para la comercialización, como lo demuestra el caso de la Selva Lacandona (Boucher *et al*., 2010).

CONCLUSIONES: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS EN UN MUNDO DE MERCADOS GLOBALIZADOS

América latina y el Caribe se han caracterizado desde tres décadas por el impacto cada vez más importante de la globalización de las cadenas agroalimentarias. Podemos citar el desarrollo de una agricultura empresarial "de redes", con un protagonismo importante de las finanzas internacionales[22], particularmente en el cono sur, o el peso de los supermercados en la comercialización.

En este marco, tanto los SIAL como los circuitos cortos aparecen como un modelo de desarrollo agroalimentario local incluyente de la agricultura campesina y ambientalmente sostenible. Se puede adelantar que estos impactos positivos se deben a su multifuncionalidad, es decir a su capacidad de proporcionar, al lado de los productos agroalimentarios privados, bienes y servicios públicos o comunes tales como el mantenimiento de los ecosistemas, la protección de los paisajes, del medio ambiente, del patrimonio técnico y cultural, a través de la calificación territorial del producto y del saber-hacer, la acción colectiva para el desarrollo

[22] Aunque las formas empresariales pueden ser diversas (Bühler *et al.*, 2016).

local, la merma de la pobreza rural, la gobernanza del agua o la conservación de los suelos y la agro-diversidad, etc.[23]

Además, pueden contribuir al mantenimiento de la agricultura familiar, si se toma en cuenta en el enfoque de los sistemas de medios de vida (Scoones, 1998), por la diversificación de las actividades y de los ingresos en los hogares rurales. Estas actividades constituyen una nueva base económica para un desarrollo territorial: hay que considerar no solo la capacidad de vender productos a nuevos consumidores fuera del territorio, sino también de atraer estos consumidores exteriores por medio de actividades llevadas a cabo en el territorio mismo, como el turismo, entre otras.

Sin embargo, hay que prestar atención a problemáticas que surgen de este desarrollo de los SIAL y de los circuitos cortos, que tienen que ver tanto con el impacto territorial de este fenómeno como con sus implicaciones para la sociedad en general.

A nivel de los sistemas productivos locales, la capacidad de acción colectiva depende de la confianza entre los actores que se plasma en la existencia de redes. Pero, como se ha señalado más arriba, la estructuración de las redes alrededor de los procesos productivos, de los procesos de innovación o sencillamente sociales, familiares u otras, no implica que incrementen los procesos de apertura al desarrollo. El tema de la falta de confianza viene apareciendo en muchos diagnósticos que se basan en el enfoque SIAL, lo que se refleja en la desigualdad en el acceso a los bienes públicos: marcas colectivas, procesos de certificación, infraestructuras, etc.

En el ámbito de los territorios, la identidad se construye sobre el reconocimiento y la apropiación de recursos específicos tangibles, pero igualmente intangibles, lo que da lugar a una narrativa del origen y una apropiación de los productos. Por ejemplo, los límites geográficos de una denominación de origen del mezcal excluyen a municipios y poblaciones que han elaborado el producto por generaciones. Estos mecanismos desatan conflictos que merman la capacidad de acción colectiva. Como puede verse, la cercanía del mercado, las rutas turísticas, la narrativa del "origen" y de la "autenticidad" del producto influyen en la exclusión de actores territoriales de los SIAL. Algunos actores, dentro de estos sistemas, pueden incluso aprovecharse de la mayor parte de los beneficios. Eso puede dañar el carácter incluyente del desarrollo territorial y profundizar la desigualdad en el territorio.

A nivel global, la combinación entre calificación ambiental y patrimonial de los productos y circuitos cortos puede verse como una alternativa a un modelo de desarrollo agroalimentario productivista. Pero puede ser limitada en su alcance. En particular, hay que subrayar la importancia de la demanda y del consumo diferenciado y sus costos, lo que plantea desafíos para el futuro de los SIAL y para la construcción de políticas públicas de apoyo a estos sistemas.

[23]El concepto de multifuncionalidad, muy discutido en la primera década del siglo, está en regresión en la literatura y también en las políticas ambientales que se dirigen más al tema del pago de los servicios ambientales.

RECONOCIMIENTOS

Liliana D. Viveros y Priscilla A. Martínez participaron en la edición de este texto.

BIBLIOGRAFÍA

Beccatini G. (1979), "Dal settore industriale al distrito industriale", *Rivista di economía e política industriale*, vol. 5, n°1.

Blanco M., Riveros H. (2004), *Las rutas alimentarias, una herramienta para valorizar productos de las agroindustrias rurales*, Toluca, Congreso Agroindustria Rural y Territorio-ARTE, disponible en: http://www.agro.uba.ar/sites/default/files/turismo/publicaciones/rutasali_turrialba.pdf (consulta: 19/03/2020).

Boucher F., Riveros H. (1995), *La agroindustria rural de América latina y el Caribe*. *Tomo 1: su entorno, marco conceptual e impacto*, San José, IICA.

Boucher F. (2004), *Enjeux et difficultés d'une stratégie collective d'activation des concentrations d'agro-industries rurales : le cas des fromageries rurales de Cajamarca au Pérou*, Thèse de Sciences économiques, sous la direction de Denis Requier-Desjardins, Saint-Quentin-en-Yvelines, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.

Boucher F., Requier-Desjardins D., Brun V. (2010), « SYAL, un nouvel outil pour le développement de territoires marginaux. Les leçons de l'alliance des agro-industries rurales de la Selva Lacandona, Chiapas », Montpellier, ISDA, disponible en: https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00521013 (consulta: 27/04/2020).

Boucher F., Reyes-González A. (2011), *Guía metodológica para la activación de sistemas agroalimentarios localizados (SIAL)*, México, IICA/CIRAD/RedSyal.

Boucher F., Riveros-Cañas A. (2017), "Dinamización económica incluyente de los territorios rurales: alternativas desde los Sistemas Agroalimentarios Localizados y los Circuitos Cortos de Comercialización", *Estudios Latinoamericanos*, n° 40, p. 39-58.

Bühler E. A., Guibert M., Oliveira V. L. (dir.) (2016), *Agriculturas empresariais e espaços rurais na globalização. Abordagens a partir da América do Sul*, Porto Alegre, Ed. da UFRGS.

Caron A., Torre A. (2006), « Vers une analyse des dimensions négatives de la proximité: les conflits d'usage et de voisinage dans les espaces naturels et ruraux», *Développement durable et territoires*, dossier n°7, p. 1-19.

Courlet C. (2002), « Les systèmes productifs localisés : un bilan de la littérature », *Études et recherches sur les systèmes agraires et le développement*, n°33, p.27-40.

Crespo J., Requier-Desjardins D., Vicente J. (2014), "Why can Collective Action Fail in Local Agri-food Systems? A Social Network Analysis of Cheese Producers in Aculco, Mexico", *Food Policy*, n°46, p. 165-177.

Muchnik J., Sautier D. (1998), *Proposition d'action thématique programmée. Systèmes agroalimentaires localisés et construction de territoires*, Paris, CIRAD.

Nicolas F., Valceschini E., (dir.) (1995), *Agro-alimentaire: une économie de la qualité*, Paris, Éditions Economica.

Pecqueur B. (2001), « Qualité et développement rural : l'hypothèse du panier de biens et services territorialisés », *Économie rurale*, vol. 261, n°1, p. 37-49.

Rabelloti R. (1995), "Is There an Industrial District Model? Footwear Districts in Italy and Mexico Compared", *World Development*, vol. 23 (1), p. 29-41.

Reardon T., Barrett C., Berdegué J., Swinnen J. (2009), "Agrifood Industry Transformation and Small Farmers in Developing Countries", *World Development*, vol. 37, n°11, p. 1717–1727.

Requier-Desjardins D. (2016), « La montée de la classe moyenne dans les pays d'Amérique latine : quel impact sur l'innovation agro-alimentaire et territoriale ? », *ORDA L'Ordinaire des Amériques*, n° 221, p.1-26.

Requier-Desjardins D. (2017), "La demanda: impacto sobre las dinámicas de desarrollo territorial de los SIAL en América latina", *Estudios Latinoamericanos*, n°40, p. 75-94.

Rodriguez-Borray G., Requier-Desjardins D. (2005), "La multifuncionalidad de los SIALES en zonas rurales de países en desarrollo. El caso de la agroindustria panelera colombiana", *Perspectivas Rurales*, n°17-18, p. 113-125.

Scoones I. (1998), "Sustainable Rural Livelihoods: a Framework for Analisis", *IDS working paper* 72, vol. 72, p. 1-22.

Timmer C. P. (2009), "Do Supermarkets Change the Food Policy Agenda?", *World Development*, vol. 37, n°11, p. 1812–1819.

Torres Salcido G., Carral V. M., Morales Córdova D. A., Meiners Mandujano R., Torres Contreras G. A. (2015), "Agricultura familiar y Sistema Agroalimentario Localizado. Políticas locales para la producción de cuitlacoche (Ustílago Maydis sp.)", *Agricultura, sociedad y desarrollo*, vol. 12, n°2, p. 199-218.

Torres Salcido G., Ramos Chávez H. A., Urreta Fernández Á. (2016), "Bio-Cultural Anchorage of the Prickly Pear Cactus in Tlalnepantla (Morelos), Mexico", *Culture & History Digital Journal*, vol. 1, n°5, p. 1-14.

Torres Salcido G., Sanz-Cañada J. (2018), "Territorial Governance. A Comparative Research of Local Agro-Food Systems in Mexico", *Agriculture*, vol. 8, n°2, p. 1-15.

Velarde I., Vimo P. (2018), "El papel de los consumidores locales en la marca Producto Tradicional Tandil, Argentina: construcción participativa de quesos de calidad", *LEISA, Revista de agroecología*, vol. 33, n°4, disponible en: http://www.leisa-al.org/web/index.php/volumen-33-numero-4/3144-el-papel-de-los-consumidores-locales-en-la-marca-producto-tradicional-tandil-argentina-construccion-participativa-de-quesos-de-calidad (consulta: 15/04/2019).

9. A questão da financeirização da agricultura e da terra na América latina: evidências a partir do caso brasileiro

SERGIO PEREIRA LEITE[1]

[1]Profesor titular do Programa de pós-graduação de Ciências sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) e diretor do Centro de Estudos Avançados (CEA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).
E-mail: sergioleite@ufrrj.br

INTRODUÇÃO

Analisar as dinâmicas de apropriação de terra na América latina é um projeto amplo e que perpassa diferentes temáticas e vertentes, tais quais o processo de reforma agrária e aquele relativo à reconcentração de terra que está ocorrendo em alguns países, o reordenamento demográfico e as novas relações rural-urbano que daí se depreendem ou ainda, as novas configurações regionais e inovações territoriais observadas. Aqui, faremos um recorte sobre a questão da financeirização da agricultura e da terra, que é objeto de um dos projetos de pesquisa que coordeno a partir do Grupo de Estudos sobre Mudanças sociais, Agronegócio e Políticas públicas (GEMAP) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Este estudo abrange algumas pesquisas de campo, tendo como foco regiões em estados brasileiros selecionados, além de contar com os casos do Paraguai e de Moçambique, em África, a fim de compreender melhor as dinâmicas desse processo de financeirização e seus impactos sobre a desigualdade social. Motivo desse destaque aqui é que o assunto ainda é pouco abordado entre os acadêmicos e me pareceu oportuno mencioná-lo sem prejuízo da importância das demais questões acima elencadas.

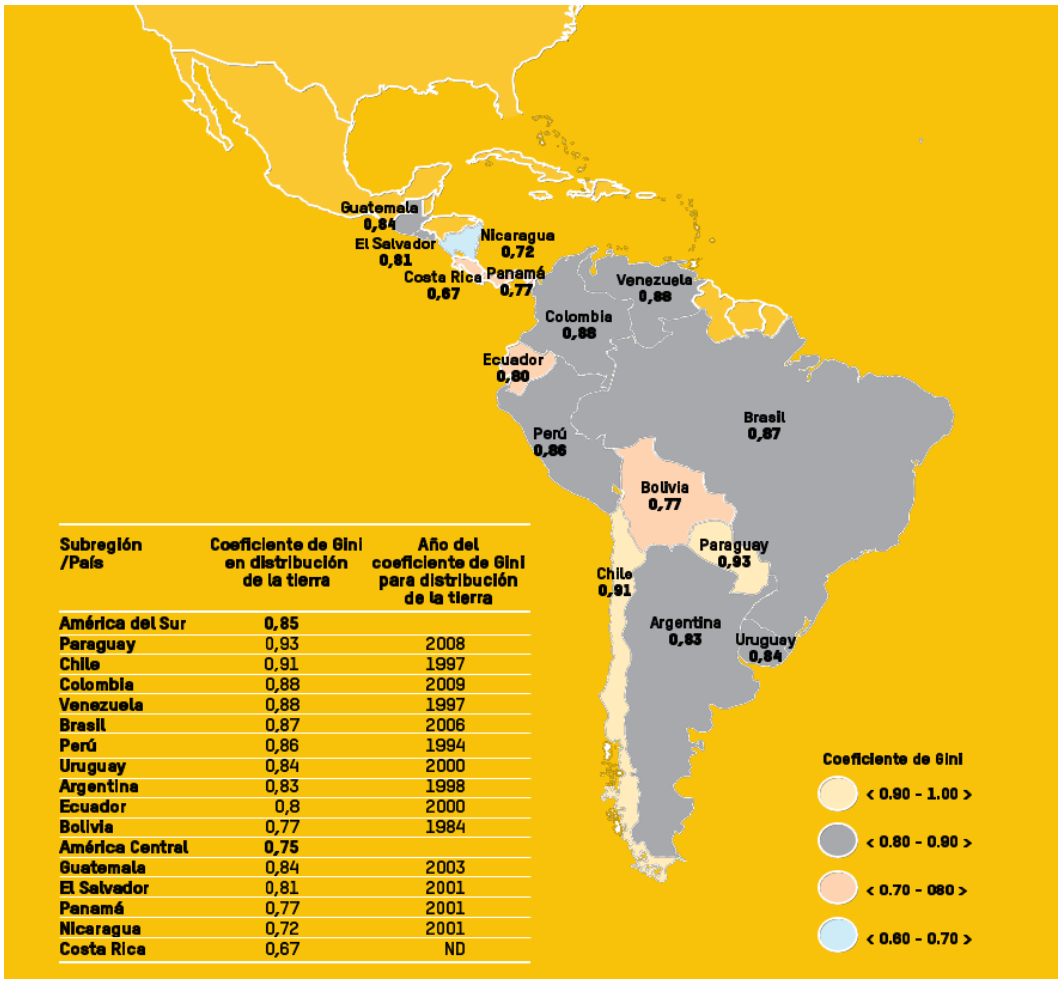
Para tanto, estruturei o presente texto em três partes, visando abordar as questões que me pareceram estratégicas como a forte concentração que marca a estrutura agrária regional, o processo de financeirização da agricultura e estrangeirização da terra associado à expansão do agronegócio, para finalmente tecer algumas considerações voltadas ao debate em curso na região.

1. ESTRUTURA AGRÁRIA E TRANSFORMAÇÕES NO MEIO RURAL

A América latina ainda possui um forte problema de distribuição da propriedade da terra, um padrão resultante da herança histórica da colonização e, como é sabido, concentrador de poder

e marcado por grande desigualdade social. O mapa reproduzido abaixo demonstra isso diretamente a partir de dados relativamente recentes, oriundos dos centros de estatísticas dos países selecionados (figura 1).

Figura 1. Coeficiente de Gini para a distribuição da terra em uma seleção de países da América Latina (último ano disponível)



Subregión /País	Coeficiente de Gini en distribución de la tierra	Año del coeficiente de Gini para distribución de la tierra
América del Sur	0,85	
Paraguay	0,93	2008
Chile	0,91	1997
Colombia	0,88	2009
Venezuela	0,88	1997
Brasil	0,87	2006
Perú	0,86	1994
Uruguay	0,84	2000
Argentina	0,83	1998
Ecuador	0,8	2000
Bolivia	0,77	1984
América Central	0,75	
Guatemala	0,84	2003
El Salvador	0,81	2001
Panamá	0,77	2001
Nicaragua	0,72	2001
Costa Rica	0,67	ND

Fonte: FAO (2011); PNUD (2011); Coalización Internacional para o Acesso à Terra (2011). *Apud*: Oxfam (2016, p. 22).

Como pode ser verificado, o valor médio do índice de Gini para o caso latino-americano é de 0,75, o que é relativamente alto. Isso fica ainda mais complicado quando destacamos países com vasta dimensão territorial, como é o caso no Brasil cujo índice é 0,87, naArgentina que registra um valor de 0,83 ou mesmo no Chile com 0,91. Dados mais recentes sobre alguns desses países informam a manutenção ou agravamento dessa situação, salvo algumas raras exceções. No Brasil, em particular, dados do Censo Agropecuário de 2017, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2019, informam que os

estabelecimentos agropecuários com menos de 10 hectares respondiam por 50,15% do número de estabelecimentos, mas apenas 2,28% da superfície territorial. Na outra ponta, os estabelecimentos com 1.000 ou mais hectares representavam apenas 1% do número de propriedades, mas ocupavam 47,52% da área total!

Vários países latino-americanos possuem um perfil (*drive*) exportador centrado na produção de *commodities*, o que torna suas exportações mais instáveis, sujeitas às variações cíclicas de preços e com menor valor adicionado, reforçando uma exploração baseada no uso intensivo de recursos naturais e, ainda, mão-de-obra. A permanência ou o aprofundamento dessa situação nas duas últimas décadas, como é o caso do movimento de "primarização" das exportações brasileiras, por exemplo, levou alguns autores a caracterizar esse padrão de crescimento como o "Consenso das *Commodities*", que dá seguimento ao ajuste estrutural anteriormente observado, cunhado pela expressão "Consenso de Washington" (Svampa, 2013). A alta contínua dos preços internacionais das *commodities*, em particular dos produtos agrícolas, levou uma série de estudiosos a designar o período 1999-2012 como o "*boom* das *commodities*", proporcionando uma entrada não desprezível de divisas internacionais, especialmente nos países governados por partidos de esquerda ou centro-esquerda (Flexor e Leite, 2017).

Esse contexto permite levantar algumas questões, parte das quais explorarei com mais detalhe mais adiante. No momento, é oportuno sistematizar o que, ao meu ver, parece ser um cardápio estratégico de problemas sobre a dinâmica fundiária latino-americana.

A primeira dessas questões é a forte correlação entre a variação dos preços das *commodities* e das terras. Ou seja, é interessante ver como tais variáveis caminharam juntas durante o "*boom*", mas também como depois da queda dos preços das *commodities*, os imóveis rurais continuam a ter seus preços valorizados de uma forma importante em distintas regiões de diversos países, especialmente nas áreas conhecidas como "novas fronteiras agrícolas".

Outro ponto é a mudança no padrão de financiamento da agricultura, daquele praticado no auge da modernização das décadas de 1960 e 1970 para aquele implementado depois dos anos 2000. Há algo novo no contexto financeiro dos diferentes países da América latina que possibilita uma "fragilização" do regime de propriedade e o consequente aumento da dinâmica de financeirização das terras.

Um terceiro assunto é a mudança nos marcos jurídicos que acionam e afetam os mercados de terras em distintos contextos e momentos históricos, especialmente agora no caso brasileiro, com a edição de um conjunto de leis, medidas provisórias e decretos que incidem sobre a regularização fundiária. Há um cambio entre os códigos vigentes durante o período do nacional-desenvolvimentismo e o contexto atual, marcado por programas liberais, por exemplo em países como Argentina, México e Brasil.

As novas classes de ativos financeiros que possuem na terra sua perspectiva de valorização, envolvendo compra, aquisição, arrendamento de terras ou florestas, é um quarto motivo a ser

destacado. Isso envolve, para fazer referência ao primeiro ponto, uma forte especulação com a variação dos preços das *commodities*. O assunto hoje é muito mais relevante do que há vinte anos atrás, atraindo uma participação crescente de investimentos diretos estrangeiros em ativos ligados direta ou indiretamente ao setor agrário.

Esses pontos me parecem importantes para apresentar um quadro mais geral das questões fundiárias latino-americanas, especialmente aquelas baseadas a partir da expansão do chamado "agronegócio", mobilizando um conjunto de novos e complexos instrumentos de forma muito intensa e rápida. Isso afeta diretamente as comunidades rurais, de uso tradicional da terra, provocando novos processos de disputa e caracterizando aquilo que Harvey denominou como "acumulação por espoliação/despossessão" (Harvey, 2004).

2. EXPANSÃO DO AGRONEGÓCIO E NOVAS DINÂMICAS EM CURSO

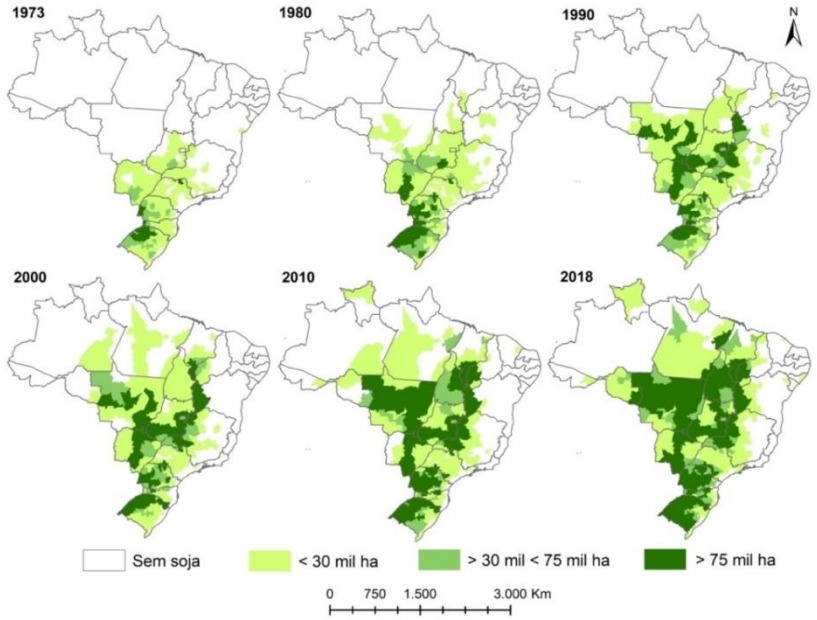
Um dos principais motores que tem impulsionado a dinâmica de terras na região é a expansão do "agronegócio", caracterizado por uma forte espacialização da produção de *commodities* em vários países, especialmente de culturas temporárias, como no caso da Argentina, da Bolívia, do Brasil, do Paraguai, entre outros.

No caso particular da produção de soja no Cone Sul, há um processo rápido de expansão da produção conformando uma fronteira "única" que associa os casos da Bolívia, Paraguai, Argentina, Brasil e também do Uruguai (Wesz Jr., 2014). No Paraguai, a produção da oleaginosa adentrou departamentos que antes não eram objeto do cultivo, alterando rapidamente – entre 1980 e 2015 – a paisagem rural nas áreas fronteiriças com o Brasil e a Argentina.

No caso brasileiro, como demonstram os dois mapas seguintes, havia uma concentração da produção da soja nos anos 1980 na região Sul do país. Porém, a partir do final dos anos 1990, houve uma forte expansão para a região dos Cerrados – uma espécie de "savana brasileira", primeiramente das áreas localizadas na região Centro-Oeste (estado do Mato Grosso à frente) e depois para a região Nordeste/Norte entre 1990 e 2000, conformando hoje o que se convencionou chamar de MATOPIBA (Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia), também designada como a "maior fronteira agrícola do mundo" (figuras 2 e 3).

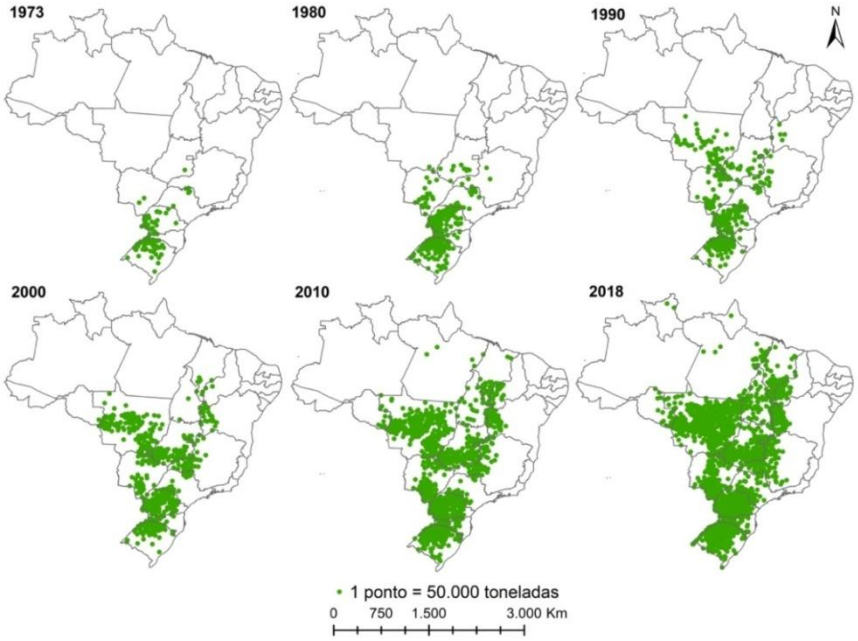
Esse movimento de espacialização da produção exportável, majoritariamente para o mercado chinês, muda de forma muita rápida, intensa e porque não desastrosa, o contexto agrário em geral e particularmente da dinâmica de apropriação de terras. A soja, como visto nos mapas, aumenta sua participação em estabelecimentos agropecuários acima de 2.500 hectares (Censo Agropecuário brasileiro, 2017).

Figura 2. Brasil – área cultivada com a produção de soja – 1973/2018 – em ha



Fonte: GEMAP (2019) a partir da PAM/IBGE (vários anos), elaboração de Valdemar Wesz Jr.

Figura 3. Brasil – produção de soja – 1973/2018 – em toneladas



Fonte: GEMAP (2019) a partir da PAM/IBGE (vários anos), elaboração de Valdemar Wesz Jr.

É bom lembrar que esse processo também é resultado de um conjunto importante de políticas patrocinadas pelo Estado, o que me permite incorporar a abordagem defendida por Levien quando chama a atenção para essa mediação governamental na crítica interna que faz a Harvey sobre as engrenagens da "acumulação por espoliação" e seu deslocamento espaço-

temporal em territórios como esses do meio rural brasileiro (Levien, 2014; Harvey, 2004). Afinal de contas, as políticas de crédito rural, sejam aquelas do período áureo da modernização agrícola (1965-1979), sejam aquelas criadas a partir dos anos 2000, mais sofisticadas financeiramente, foram essenciais para carregar recursos públicos subsidiados a esses setores, concentrando em apenas algumas culturas como soja, café, cana-de-açúcar, milho – para ficarmos nas *commodities* agrícolas, ao redor de dois terços do estoque de recursos financeiros controlados pelo Estado. Assim, esse novo arranjo financeiro começa em 1994 com a Cédula do Produto Rural (CPR), com liquidação física e financeira, e a partir de 2004, o repertório de instrumentos ganha novo impulso com as diversas modalidades dos títulos do agronegócio, contando com mercados derivativos específicos e ampliando o conjunto de investidores para além do universo rural.

Mais ainda: como mostra bem o caso argentino, esse movimento de financeirização atingiu estágios avançados de "descolamento" entre produtores rurais, investidores financeiros e contratistas, especialmente nos modelos operados por meio de *fideicomisos* e *pools de siembra* (Grase Hernandez, 2016), que ganharam repercussão também na Bolívia, no Brasil, no Paraguai e no Uruguai (Bühler *et al*., 2016).

Estes novos e distintos arranjos financeiros recolocam o problema fundiário num patamar diferenciado, gerando outras formas de logísticas e um processo de distanciamento entre mercados, produção, investimento e consumo, na linha do que Clapp fartamente informava em seus trabalhos recentes (Clapp, 2014; 2015). Isso resulta numa valorização da terra enquanto ativo, alimentada adicionalmente pela corrida mundial dos investimentos lastreados por patrimônios fundiários, a partir do final dos anos 2000, resultando num movimento complementar, amplamente estudado como *landgrabbing*.

3. ESTRANGEIRIZAÇÃO DA TERRA E FINANCEIRIZAÇÃO DA AGRICULTURA

Com efeito, parte desse processo de expansão do agronegócio parece estar crescentemente vinculada à participação cada vez maior dos investimentos diretos estrangeiros e no controle externo, por meio da compra direta ou indireta, do arrendamento, ou de mecanismos de *joint ventures*, sobre o processo produtivo. Esses investimentos são especialmente oriundos de empresas privadas ou públicas sediadas no exterior, fundos governamentais e fundos de pensão, entre outras modalidades. A maior ou menor capacidade de ação desses atores depende, em certa medida, do arcabouço legal existente nos países latino-americanos que permitem, em diferentes graus, a apropriação de suas terras por esses grupos de investidores. O Brasil, onde está vigente uma lei aprovada em 1971, ainda não definiu uma legislação mais rigorosa sobre o assunto, muito ao contrário: boa parte dos projetos de lei que tramitam hoje no Congresso Nacional é favorável a uma abertura maior das terras ao mercado internacional. Adicione-se a isso a mudança no conceito de "empresa nacional" realizada durante os anos 1990, que permite a criação de firmas locais controladas por capitais internacionais. Nesses casos, as terras adquiridas por essas empresas não estão computadas no cadastro de imóveis

rurais sob a propriedade de estrangeiros. De forma distinta, a Argentina e o Uruguai, num passado bem recente, tomaram medidas para regular de maneira mais precisa a entrada desse tipo de capital, ainda que no caso argentino, o governo Macri tenha flexibilizado tal legislação em prol do mercado. No caso uruguaio, onde quase 40% das terras havia passado para o controle estrangeiro em pouco mais de uma década, houve um esforço maior em regulamentar esse mecanismo (Piñeiro, 2012).

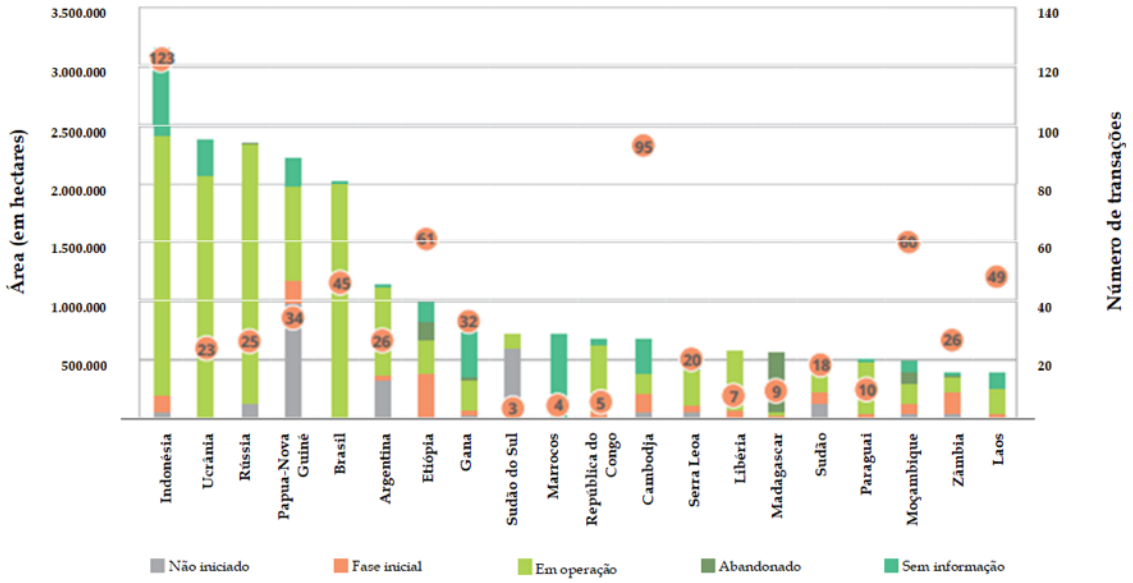
Como chamam a atenção Wilkinson, Reydon e Sabbato, a origem desses investimentos externos pode se dar a partir do interesse de capitais do próprio setor agropecuário e também daqueles setores adjacentes e/ou sinérgicos (Wilkinson *et al*., 2012). Mas os autores lembram ainda do interesse de capitais não tradicionais ao setor rural, das novas empresas imobiliárias que passam a atuar na área, dos governos ricos em capital e pobres em trabalho e recursos naturais, dos fundos de investimento e fundos de pensão que aplicam em terras e na valorização das *commodities*. Uma rápida visita aos dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) sobre investimentos diretos estrangeiros a partir de 1990 indicará a participação crescente dos chamados países em desenvolvimento na recepção desses recursos. No caso brasileiro, segundo informações do Banco Central, há uma permanência não desprezível de investimentos diretos estrangeiros aplicados no setor básico da economia como agricultura, pecuária e produção de minérios, concentrados em atividades localizadas nas regiões central, norte e nordeste do país. Parte desses recursos, especialmente aqueles aplicados em infraestrutura, transporte à frente, provém de atores chineses que atestam uma crescente participação na economia doméstica.

Essa crescente participação dos investimentos em atividades agropecuárias e aquisição de ativos fundiários na América latina, a partir dos anos 2000, atestarão uma crescente atuação dos fundos de investimento e de pensão especializados no meio rural, na produção agropecuária e no aumento do patrimônio em terras, voltada para garantir retorno aos acionistas dessas empresas e fundos, atores que passam a ter um crescente poder nessa cadeia de interesses (Epstein, 2014).

Os dados produzidos pela organização Land Matrix mostram por exemplo que em número de transações e áreas arrecadadas por investimentos externos, Brasil e Argentina figuram entre as seis primeiras posições ao nível mundial (figura 4). Existem diversas metodologias para apurar o processo de estrangeirização das terras. Autores como Marc Edelman nos alertam sobre importantes questões metodológicas que deveriam ser observadas nesses dados para clarear o que, de fato, está sendo observado. Mesmo não tendo como avançar nesse aspecto aqui, é preciso destacar que os processos de apropriação de grandes parcelas de terra, ou açambarcamento de áreas (*acaparamiento de tierras* em espanhol, *landgrabbing* em inglês e *accaparement de terres* em francês) podem envolver capitais domésticos e/ou internacionais em áreas que ultrapassam 500 hectares e transferem à terceiros o controle decisório sobre as atividades aí desenvolvidas. O gráfico seguinte mostra a participação de capitais internacionais no controle de terras mundo afora, embora a própria organização tenha alterado

em 2018 e 2019 sua metodologia para incorporar também as aquisições realizadas por capitais nacionais.

Figura 4. 20 principais países alvo de investimentos em terras – 2016



Nota: Pontos indicam o número de transações (eixo direito), barras indicam o tamanho da terra (eixo esquerdo).
Fonte: Land Matrix (2016, p. 17) *apud* Gomes (2017, p. 31).

Como disse acima, entre os investidores estrangeiros, encontram-se os fundos de pensão. Por exemplo, o fundo de pensão da Universidade de Harvard, nos Estados Unidos, mantém vultosos investimentos em propriedades rurais na Argentina e no Brasil (Siviero, 2020). Um estudo recente realizado pela Rede Brasil e pela organização Grain (Rede, 2015) sobre o fundo de pensão de professores norte-americanos, o TIAA-CREF, mostra que foram injetados somente no Brasil mais de 5 bilhões de reais em dois momentos distintos nesses últimos sete anos. Valendo-se da noção de "investimentos responsáveis", propalada pelo Banco Mundial no seu relatório de 2010, esse fundo vem investindo na produção de soja, algodão, cana-de-açúcar emilho em vários estados brasileiros, especialmente nas regiões Sudeste e Nordeste. Valendo-se de uma artimanha para contornar a legislação brasileira sobre a entrada de grupos estrangeiros na aquisição de terras no país, atualizada por ocasião do parecer da Advocacia Geral da União (AGU) em 2010, a *holding* passou a deter o controle acionário de diversas empresas "nacionais" de médio e pequeno porte que atuam ao nível regional e, por esse meio, podem comprar as terras sem afrontar a lei. Uma das maneiras comuns de operar desses negócios é a abertura de debentures que, num momento seguinte, revertem para os acionistas ou investidores estrangeiros, construindo assim uma complexa trama de empresas e direitos de propriedade, etc. (Leite, 2019; Sauer e Leite, 2012).

Esse tipo de investimentos em terra passa a estabelecer novas conexões "rural-urbanas" anteriormente impensáveis. Por exemplo, qual seria a relação entre uma professora universitária aposentada em Nova York, a expulsão de camponeses no sul do Piauí e a expansão da produção de *commodities*? Involuntariamente, esses pensionistas passam a lastrear as ações dos administradores dos fundos que buscam maior rentabilidade para seus recursos, mesmo em áreas que talvez os professores americanos não aprovassem se soubessem. A dinâmica da financeirização das terras ganha amplitude global e deixa de ser um assunto apenas do interesse dos atores rurais.

O mesmo ocorre com os fundos de investimentos propriamente ditos. Orlando Aleixo de Barros Junior mostra como o fundo canadense *Brookfield Investment Fund* atua no Brasil controlando algo como 570 mil hectares, distribuídos em distintos estados do país nas áreas de produção agropecuária e energia (Barros Junior, 2019). Esse fundo, que está no país desde o final do século XIX, passou a atuar diretamente em terras a partir de 2000 e vem ampliando suas atividades de forma muito rápida. À título aproximativo, se somarmos as áreas controladas pelos fundos supramencionados, chegamos facilmente a 1,5 milhões de hectares, o que não é nada desprezível. No estudo que coordeno na universidade, os dados aproximados informam a presença de cerca de 220 empresas internacionais aplicando em terras brasileiras.

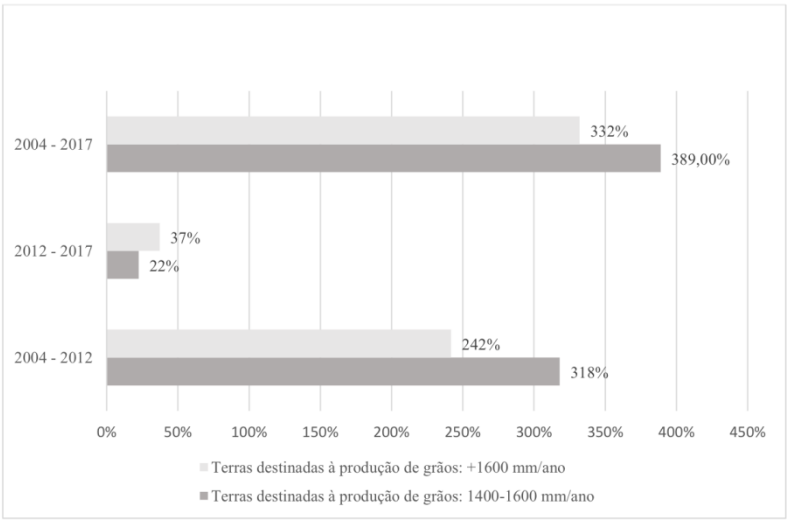
Esse processo de investimento e especulação com terras e *commodities*, já apontado por Jennifer Clapp (2016) e Madeleine Fairbain (2015), resulta num movimento altista dos preços das terras que por sua vez está associado diretamente ao comportamento dos preços dessas mercadorias no comércio internacional. Ou seja, há uma correlação positiva entre essas duas variáveis, especialmente quando tomamos os casos de países com expansão recente da "fronteira agrícola". Na Argentina, para ficarmos no contexto sul americano, em províncias como Santiago del Estero na região Norte do país, o preço da terra variou ao redor de 70% entre 2010 e 2015.

No caso brasileiro, o preço da terra vem se valorizando continuamente desde meados dos anos 1960, salvo o período de implementação do Plano Real entre 1994 e 1999, voltado ao controle da inflação e à estabilização macroeconômica. Como já apontava Ignácio Rangel nos anos 1980, a terra é fonte geradora de renda, não apenas das variantes analisadas por Ricardo e Marx (renda absoluta, diferencial 1 e 2), mas também de uma "quarta renda" baseada na capacidade do imóvel se tornar um ativo "financeiro", valorizando-se mesmo sob a inexistência de alguma atividade produtiva na propriedade, motivada pelos processos especulativos (Rangel, 1986).

Destaco o fato de que, mesmo com a baixa dos preços da *commodities* ao nível internacional a partir de 2012 e uma recente estabilização em patamares mais baixos do que aqueles praticados na década de 2000, em várias regiões brasileiras o mercado de terras continua atestando uma alta dos preços. Tomando uma das áreas objeto de forte expansão da produção de soja e algodão e também alvo de investimentos de empresas estrangeiras, já que ao redor de sessenta empresas se envolveram com terras na região, podemos verificar pela figura 5 que

no Oeste da Bahia o preço nominal das terras aumentou entre 332% e 389% no período 2004-2017, segundo o tipo de solo. No mesmo intervalo, a inflação brasileira registrou uma variação de 120,52%, revelando uma forte valorização das terras e um ganho real extraordinário. Mesmo nos anos mais recentes, após 2012, é motivo de nota a contínua alta dos preços nessa área (entre 22% e 37%), contrapondo-se ao movimento de queda do preço da soja no mercado internacional.

Figura 5. Percentual da variação nominal dos preços das terras no Oeste baiano.
Anos selecionados (2004-2017)



Fonte: Instituto FNP (2019), elaboração de Orlando Barros Jr.

Esse comportamento no preço das terras e sua aderência ao processo de financeirização não é tributário exclusivamente do processo de estrangeirização das terras, mas se alimenta do aumento observado na aquisição de imóveis rurais pelos capitais internacionais (Gras e Nascimento, 2017). Poderia especular que, nas áreas objeto desses investimentos, a variação positiva no preço tem sido mais contundente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto até aqui, é possível afirmar que as atuais formas de apropriação de terras na América latina, particularmente no Brasil, estão em boa medida associadas ao processo de financeirização e especulação com os ativos fundiários e, ainda, com a variação dos preços das *commodities*. Assim, assistimos hoje a presença de novos e velhos atores sociais nesse movimento de expansão e espacialização do agronegócio, além de uma mudança não menos importante na forma de controle desses capitais, incluindo a própria estrangeirização desses

ativos, com ênfase no Cono Sul. Isso resultou em novos enlaces urbanos e rurais, mediados pelo véu monetário e fazendo emergir logísticas financeiras específicas, o que nos leva a pensar a questão da terra para além do universo agrário propriamente dito.

Por certo, a entrada em cena desses novos investimentos vem provocando um conjunto variado de reações e, em muitos lugares, conflitos em torno da disputa pela terra, sobretudo em áreas onde populações tradicionais, povos indígenas e agricultores familiares estavam instalados há mais tempo. A mediação do Estado tem sido observada de forma muito diferenciada nos diversos países da região, em geral corroborando o ingresso desses investimentos externos e apresentando pouca capacidade de regulação desses movimentos especulativos com a terra. Esse comportamento do Estado também se repete com relação aos processos de reconcentração fundiária, ao pouco empenho na realização de reformas agrárias e a baixa capacidade de garantir os direitos das populações originárias e camponeses. Ao contrário: em países como o Brasil, os três últimos anos desde 2018 vêm sendo marcados pelo desmonte das políticas agrárias e a adoção de medidas legais tais como decretos, medidas provisórias ou leis, avançando numa determinada ideia de regularização fundiária que, em última instância, normatiza situações fortemente irregulares de posse e predatórias ao meio ambiente (Sauer e Leite, 2017). Uma crescente onda liberal vem garantindo o acesso de recursos estratégicos ao capital internacional, especialmente aquele voltado à produção de minérios, energia e alimentos.

Dessa maneira, a chamada "governança de terras" ganha peso, especialmente numa leitura mais conservadora patrocinada por organizações multilaterais, defensoras da prática de investimentos responsáveis vinculados à ativos agropecuários. Porém, é preciso ir além e explorar mais fundo essa cadeia de capitais que modificam rápida e intensamente a paisagem rural latino-americana. Como já apontava Saskia Sassen em seu livro de 2016 sobre os movimentos de expulsões forçadas de pessoas, é preciso responsabilizar os investidores pelos impactos sociais, econômicos e ambientais que esse modelo de expansão produtiva e de financeirização provoca (Sassen, 2016).

Se, anteriormente, o próprio processo de expansão produtiva defendido pela modernização agrícola já demandava ações importantes na sua regulamentação e especialmente sobre o impacto causado junto aos recursos naturais, o advento de formas mais arrojadas de financeirização da agricultura aumenta exponencialmente esse desafio, pois tal movimento não está necessariamente associado à esfera produtiva. As repercussões dessas transformações sobre o meio rural dos países do continente, em particular o Brasil, desautorizam uma leitura otimista do contexto recente, exclusivamente baseada na capacidade de geração de riquezas. Ao contrário, o modelo em curso tem sido fortemente criticado pelo desrespeito à sustentabilidade e aos direitos de populações assentadas nas áreas rurais, pela vulnerabilidade externa e pela concentração econômico-financeira associada à uma maior desigualdade na distribuição do acesso à terra. Enfim, estamos diante de novas dinâmicas de terras que devem ser profundamente debatidas, compreendidas e repensadas, dadas as consequências

observadas e as perspectivas aventadas para os próximos anos caso esse cenário não se altere. Um desafio e tanto para os países da região.

BIBLIOGRAFIA

Barros Junior O. A. (2019), *Real Estate Caipira*: *investimento em terras pelo Brookfield Asset Management Inc*, Dissertação de mestrado em Ciências sociais no Programa de pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, sob a orientação de Karina Yoshie Martins Kato, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ.

Bühler E. A., Guibert M., Oliveira V. L. (coord.) (2016), *Agriculturas empresariais e espaços rurais na globalização. Abordagens a partir da América do Sul*, Porto Alegre, Ed. da UFRGS.

Clapp J. (2014), "Financialization, Distance and Global Food Politics", *Journal of Peasant Studies*, vol. 41, n°5, p. 797-814.

Clapp J. (2015), "Distant Agricultural Landscapes", *Sustain Sci*, vol. 10, p. 305-316.

Clapp J. (2016), "Responsibility to the Rescue? Governing Private Financial Investment in Global Agriculture", *Agriculture Human Values*, vol. 34, p. 223-235.

Edelman M. (2013), "Messy Hectares: Questions About the Epistemology Land Grabbing Data", *Journal of Peasant Studies*, vol. 40, n°3, p.485-501.

Epstein G. A. (coord.) (2014), *Financialization and the World Economy*, Massachusetts, Edward Elgar Pub.

Fairbairn M. (2015), "Foreignization, Financialization and Land Grab Regulation", *Journal of Agrarian Change*, vol. 15, n°4, p. 581-591.

Flexor G., Leite S.P. (2017), "Land Market and Land Grabbing in Brazil During the Commodity Boom of the 2000s", *Contexto Internacional*, vol. 39, n°2, may/aug., p. 393-420.

Gomes C.M.P. (2017), *Financeirização da terra e poder corporativo na "última" fronteira agrícola – Matopiba (Projeto de qualificação de tese de doutorado)*, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ.

Gras C., Hernandez V. (coord.) (2016), *Radiografía del nuevo campo argentino: del terraniente al empresario transnacional*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Gras C., Nascimento R.C. (2017), "Monopólio de terras e capital financeiro: a atuação da empresa Cresud na América latina" *in* Bernardes J.A., Frederico S., Gras C., Hernandez V., Maldonado G. (coord.), *Globalização do agronegócio e landgrabbing: a atuação das megaempresas argentinas no Brasil*, Rio de Janeiro, Lamparina, p. 118-134.

Harvey D. (2004), "The 'New' Imperialism: Accumulation by Dispossession", *Socialist Register*, vol. 40, p. 95-125.

Leite S.P. (2019), "Dinâmicas de terras, expansão do agronegócio e financeirização da agricultura: por uma sociologia das transformações agrárias", *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, vol. 4, p. 1-22.

Levien M. (2014), "Da acumulação primitiva aos regimes de desapropriação", *Sociologia e Antropologia*, vol. 4, n°1, junho, p. 21-53.

OXFAM (2016), *Desterrados: tierra, poder y desigualdad en America latina*, Oxford, Oxfam Internacional America.

Piñeiro D. (2012), "Land Grabbing: Concentration and 'Foreignisation' of Land in Uruguay", *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 33, n°4, p. 471-489.

Rangel I. (1986), "A questão da terra", *Revista de Economia Política*, vol. 6, n°4, out./dez., p. 71-77.

Sassen S. (2016), *Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Sauer S., Leite S.P., (2012), "Agrarian Structure, Foreign Investments on Land, and Land Price in Brazil", *Journal of Peasant Studies*, vol. 39, n°3-4, p. 873-898.

Sauer S., Leite A. Z. (2017), "Medida provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil", *Retratos dos Assentamentos*, vol. 20, n°1, p. 14-40.

Siviero J. (2020), *Uma nova safra de proprietários rurais? O caso dos investimentos da Universidade de Harvard em recursos naturais no Brasil*, Dissertação de mestrado em Ciências sociais no Programa de pós-Graduação em Desenvolvimento, agricultura e sociedade, sob a orientação de Sergio Pereira Leite, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ.

Svampa M. (2013), "Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en America latina", *Nueva Sociedad*, n°244, março/abril, p. 30-46.

Wesz Junior V.J. (2014), *O mercado da soja e as relações de troca entre produtores rurais e empresas no Sudeste de Mato Grosso (Brasil)*, Tese de doutorado em Ciências sociais no programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, sob a orientação de Sergio Pereira Leite, Rio de Janeiro,CPDA/UFRRJ.

Wilkinson J., Reydon B., Sabbato A. (2012), "Concentration and Foreign Ownership of Land in Brazil in the Context of Global Land Grabbing", *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 33, n°4. p. 417-438.

10. Perú: los estrechos límites de un modelo de desarrollo

LAUREANO DEL CASTILLO[1]

[1]Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).
E-mail: laureano@cepes.org.pe

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, numerosos analistas se han referido a la economía peruana llamándola de "milagro peruano", refiriéndose a la forma por la que en poco tiempo se pudo superar la muy crítica situación derivada de la hiperinflación, el terrorismo y la crisis económica y social que afectó al país en las décadas de 1980 y 1990. Un papel importante en ese crecimiento económico, que permitió una significativa reducción de la pobreza, lo tuvo la agricultura, particularmente la agricultura de exportación.

Las opiniones que ponderan el crecimiento de la agricultura peruana, sin embargo, no toman en cuenta que se trata del desarrollo de una forma de agricultura concentrada fundamentalmente en una región del país y, lo que resulta más importante, cuyos beneficios alcanzan tan solo a un pequeño sector de los agricultores, formado por grandes empresas y corporaciones. Lo que es más preocupante es que ese crecimiento se produce sobre la base de políticas oficiales que favorecen el aprovechamiento de recursos naturales escasos, sin atender los graves efectos sociales y ambientales de lo que llamaremos el modelo de desarrollo agrario.

Mientras desde el sector empresarial se busca mantener e incluso ampliar este modelo de desarrollo, otros claman por introducirle al menos algunas mejoras que beneficien a un mayor número de agricultores, en un país en que la inmensa mayoría de los productores agrarios hacen parte de la agricultura familiar.

En las páginas siguientes intentaremos mostrar los límites de ese modelo y la necesidad de modificarlo para beneficiar al mayoritario sector de la agricultura familiar.

1. EL PUNTO DE PARTIDA

El marcado crecimiento de la agricultura peruana se ha dado, y se piensa que puede continuar, sin tomar en cuenta que los recursos tierra y agua son más bien limitados. Pero, además, quienes así piensan soslayan la historia rural reciente.

1.1. *Los límites naturales*

Perú es el tercer país en extensión de Sudamérica. No obstante su amplia superficie, la cantidad de tierras aptas para uso agrícola es bastante reducida. La presencia de la cordillera de los Andes, que atraviesa el país de sur a norte, determina la existencia de tres regiones naturales: la costa, la sierra y la selva o Amazonía, con muy distintas características geográficas, orográficas y climáticas, conforme se puede apreciar en la siguiente imagen (figura 1). Esa configuración determina una desigual distribución del agua dulce: la vertiente del Pacífico tiene 1,76% de la disponibilidad, la vertiente del Atlántico 97,71% de disponibilidad y la del Titicaca 0,32% (Autoridad Nacional del Agua, 2013, p. 28).

Figura 1: Mapa del Perú

Fuente: "Regiones geográficas del Perú", disponible en: https://bit.ly/2xL4hCb (consulta: 04/04/2020)

El último censo nacional agropecuario realizado en 2012 reveló que del total del territorio del país – 1285,216 km^2, igualando 128521,560 hectáreas, la superficie agropecuaria es bastante reducida: 38742,465 ha (INEI, 2013). Su mayor parte está formada por tierras de bosques, los cuales cubren casi el 60% de la superficie nacional, mayoritariamente ubicados en la región amazónica, según el Programa nacional de conservación de bosques para la mitigación del cambio climático del Ministerio del Ambiente.

Si bien la superficie agropecuaria suma cerca de 39 millones de hectáreas, el 82% constituye la superficie no agrícola formada por pastos naturales, montes, bosques y tierras para otros usos. De esta forma, la superficie agrícola es el restante 18% de la superficie agropecuaria, totalizando 7125,007 ha. Las tierras bajo riego son solamente un poco más de un tercio de la superficie agropecuaria, 2579,899 ha (INEI, 2013), la mayor parte de ellas ubicadas en la costa, una estrecha franja mayormente desértica, atravesada por 53 ríos que bajan de los Andes al Océano Pacífico, la mayoría de ellos de caudal irregular.

En la región costeña, principalmente formada por amplios desiertos y donde el agua es muy escasa, además de la mayor parte de la población, se ubica la mayoría de las empresas dedicadas a la agroexportación. Otra parte menor de las tierras dedicadas a la agroexportación y producción de biocombustibles se ubica en la región amazónica.

1.2. *Antecedentes*

Para la mayoría de la población peruana, la independencia de España y la instalación de la República no significó la adquisición de mayores derechos. Por el contrario, para las comunidades indígenas significó la ruptura de lo que se llamó el pacto colonial (Cotler, 2005) y conllevó el inicio de un importante proceso de despojo de sus tierras, incrementando la extensión de los latifundios en manos de los criollos (Figallo, 2007), dando pie a la formación de aristocracias basadas en el control de la tierra, proceso común a la mayoría de países latinoamericanos, como en el caso de Colombia y Ecuador.

A lo largo de la primera mitad del siglo XX se sucedieron rebeliones campesinas contra ese proceso de concentración. Desde fines de la década de 1950, el Estado peruano intentó enfrentar la creciente conflictividad en el mundo rural. En 1964, se logró finalmente aprobar una ley de reforma agraria, pero tras cuatro años de aplicación, sus resultados fueron muy limitados, sobre todo por la oposición que desde el Congreso hicieron grupos estrechamente vinculados a los terratenientes de la sierra y de la agroindustria costeña (Pease, 1980). Por ello, el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado aprobó en 1969 y aplicó una de las reformas agrarias más radicales de la región, privilegiando la formación de cooperativas agrarias y otras formas de propiedad similares a las cooperativas, llamadas en general empresas asociativas agrarias, antes que beneficiar a las comunidades de indígenas y a los campesinos en forma individual.

Pocos años después, la reforma agraria, junto con las otras reformas en el plano económico y social, fueron paulatinamente revertidas. En el caso del agro, la crisis económica de aquellos años, a lo que se sumó la creciente violencia iniciada por el surgimiento de grupos terroristas[24] y la crisis interna de las propias empresas asociativas agrarias, llevó a la virtual desaparición de las cooperativas agrarias y a la división de la tierra entre sus ex socios, en lo que se llamó el proceso de parcelación.

[24]Sendero Luminoso, un grupo de inspiración maoísta, inició en 1980 desde Ayacucho su violento accionar, a lo que luego se sumó el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), desarrollando acciones terroristas en diversas partes del país hasta entrada la década de 1990.

En el contexto inmediato, desde inicios de la década de 1990 se estableció un régimen de promoción de inversiones, sobre todo en tierras eriazas[25] de la costa, esto es, en tierras estatales carentes de agua, pero en las cuales, como veremos, el Estado ejecutó obras de irrigación.

2. UNA ESTRUCTURA DESIGUAL

A pesar de haberse desarrollado en el país una radical reforma agraria en la primera mitad de la década de 1970 en virtud de distintos procesos, como mencionamos previamente, la estructura agraria peruana sigue mostrando grandes desigualdades.

Instalados sobre los 38742,465 de hectáreas de la superficie agropecuaria de las que el IV Censo nacional agropecuario dio cuenta en 2012, encontramos un total de 2246,702 productores agropecuarios, de los cuales el 69% son varones y solo el 31% mujeres. Siendo esta una primera e importante señal de desigualdad, la concentración de tierras agrícolas es todavía más preocupante.

En efecto, las Unidades Agropecuarias (UA)[26] censadas en 2012 de menos de 20 ha representaban el 94,5% del total de productores. Más aún, el 89,2% de las UA conduce predios menores a 10 ha. La revisión estadística revela que el peso de las pequeñas unidades agropecuarias, de menos de 5 ha, ha seguido aumentando en estas décadas, respecto del Censo anterior, mientras que las UA de menos de 1ha se han incrementado en 96,6%.

Atendiendo a otros indicadores y a cifras como las mostradas en el párrafo anterior, el Ministerio de Agricultura y Riego aprobó en 2015 una Estrategia nacional de agricultura familiar 2015-2021 que, recogiendo los datos censales, afirma que "la agricultura familiar representa el 97% del total de las más de 2,2 millones de Unidades agropecuarias (UA); y en algunos departamentos del país, esta tasa asciende a casi el 100%" (MINAGRI, 2015, p. 29). No obstante, como veremos más adelante, las políticas públicas no se han orientado a favorecer a este amplio sector.

¿Cuánta tierra tienen los agricultores familiares? Las estadísticas oficiales no nos dan una respuesta, pero podemos inferirlo de la tabla seguinte (figura 2): las personas naturales (individuos o familias), que representan el 99,37% de las UA, controlan solamente el 36.4% de la superficie agropecuaria.

[25]La legislación peruana define como eriazo o tierra eriaza a aquella no explotada por falta o exceso de agua.

26El Instituto nacional de estadística e informática (INEI) utiliza como unidad de análisis para los censos agropecuarios la Unidad agropecuaria (UA), la que define como ‹‹el terreno o conjunto de terrenos utilizados total o parcialmente para la producción agropecuaria incluyendo el ganado, conducidos como una unidad económica, por un productor agropecuario, sin consideración del tamaño, régimen de tenencia ni condición jurídica››, disponible en: https://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/235 (consulta: 06/03/2020).

Figura 2. Unidades agropecuarias en 2012 en Perú según condición jurídica

Unidades agropecuarias Categorías	Productores	%	Superficie Agropecuaria	%
Persona natural	2.246.702	99,37	14.112.231	36,4
Sociedad anónima cerrada (SAC)	1.892	0,08	369.529	1,0
Sociedad anónima abierta (SAA)	459	0,02	169.026	0,4
Sociedad de responsabilidad limitada (SRL)	284	0,01	77.451	0.2
Empresa individual de resp. limitada (EIRL)	345	0,02	32.446	0,1
Cooperativa agraria	92	0,00	44.857	0,1
Comunidad campesina	6.277	0,28	16.359.074	42,2
Comunidad nativa	1.322	0,06	7.106.751	18,3
Otra	3.610	0,16	471.100	1,2
Total	**2.260.983**	**100,00**	**38.742.465**	**100,0**
NSA	54.630			

Fuente: INEI, IV Cenagro (2012)

Las comunidades campesinas y las comunidades nativas aparecen concentrando el 60,5% de la superficie agropecuaria, pero allí debe hacerse algunas precisiones, válidas también para los agricultores familiares. La mayor cantidad de las extensiones comunales corresponden a tierras eriazas, pastos naturales, bosques y tierras improductivas, es decir, tierras mucho menos productivas y por ende, de menor valor. Pese a su importancia en términos de extensión de tierras, la cantidad de familias que albergan, su rol en la conservación de la biodiversidad y del ambiente, así como sus valores culturales, tampoco los gobiernos han prestado atención a las organizaciones presentes en estos territorios.

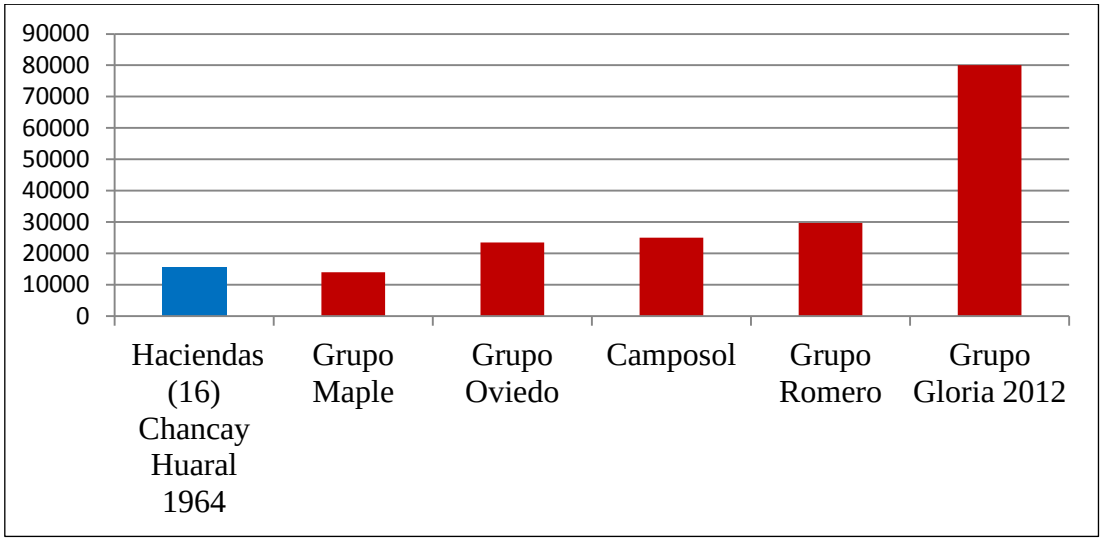
Quienes sí han recibido especial atención del Estado peruano a lo largo de más de 25 años han sido las empresas mercantiles o comerciales, que durante los años de aplicación de la reforma agraria estuvieron prohibidas de ser dueñas de tierras. Aunque no hay una estadística actualizada, el censo de 2012 nos indica que las tres principales formas de estas empresas, o sea la sociedad anónima abierta, la sociedad anónima cerrada y la sociedad de responsabilidad limitada, representaban tan solo en ese año el 0,11% del total de UA del país.

Fruto de los cambios que se produjeron en el marco legal e institucional, se ha producido un proceso de concentración de tierras, especialmente en la costa peruana. Como expresa el Banco mundial refiriéndose a tres grandes irrigaciones costeñas: “La tierra transferida a través

de los proyectos Chavimochic, Chinecas y Olmos ha acelerado la concentración de tierras. Hoy en la costa, cerca de treinta empresas controlan 365 000 hectáreas" (Banco Mundial, 2017, p. 38).

El siguiente gráfico intenta comparar la extensión de 16 antiguas haciendas en el valle de Chancay-Huaral en el año 1964, que aparecen en la barra de la izquierda y que fueron expropiadas por la reforma agraria, principalmente por concentración excesiva de tierras en un solo propietario, frente a los niveles de concentración que hasta 2012 habían alcanzado en forma independiente diversas empresas o grupos empresariales, destacando claramente el Grupo Gloria, que a esa fecha controlaba 80000 ha (figura 3).

Figura 3. Concentración de tierras comparada entre 1964 y 2012 en la costa de Perú.



Leyenda: azul = 1964; rojo = 2012

Fuente: CEPES

3. ¿QUE POSIBILITÓ ESE CRECIMIENTO?

El citado informe del Banco mundial resume la combinación de elementos que explican el crecimiento del sector agroexportador y de las extensiones de tierras que concentran:

> Los cambios constitucionales introducidos a principios de la década de 1990, bajo el gobierno de Fujimori, eliminaron las restricciones a la propiedad privada de tierras, liberalizaron los mercados de tierras, debilitaron los derechos de propiedad de las comunidades sobre la tierra e incentivaron la adquisición privada de tierras en la costa. Estas medidas fueron reforzadas en 1994 con la promulgación de la Ley para la promoción de inversiones privadas en empresas del Estado (ley 674), que creó el marco legal que permitió a la Comisión de promoción de la inversión privada (COPRI), hoy en día la Agencia de promoción de la inversión privada (PROINVERSION), vender empresas y activos públicos (Banco mundial, 2017, p. 37).

Al breve recuento del Banco mundial, le falta quizás la pieza más trascendente: la Ley de promoción del sector agrario, Decreto legislativo de 1996, que en el año 2000 fue sustituida por la Ley de promoción agraria, Ley 27360. Aprobado inicialmente para brindar beneficios a los inversionistas privados en el sector agrario por cinco años, la vigencia de este régimen fue extendida sucesivamente por 25 años, es decir hasta diciembre de 2021. Un breve resumen de este régimen especial se puede encontrar en un número de la revista de CEPES (Del Castillo, 2019), del cual retomamos algunas ideas a continuación.

La Ley beneficia a las personas naturales y jurídicas cuya actividad económica comprende el desarrollo de cultivos y/o crianzas, exceptuando la industria forestal. También beneficia a las empresas dedicadas a la agroindustria – salvo las relacionadas con trigo, tabaco, semillas oleaginosas, aceites y cerveza, ubicadas fuera de las provincias de Lima y Callao. Además, se incluye entre las empresas beneficiarias a las que realizan actividad avícola.

Los beneficios de este régimen promocional son principalmente de naturaleza tributaria y se pueden resumir así:

- reducción de la tasa a pagar por concepto del impuesto a la renta sobre rentas de tercera categoría (del 30% al 15%);

- reducción de la tasa mensual como pago a cuenta del impuesto a la renta, cuando se esté obligado (del 2% al 1%);

- depreciación acelerada del monto de las inversiones realizadas en obras de infraestructura hidráulica y de riego durante la vigencia de la ley, a razón de 20% anual;

- recuperación anticipada del impuesto general a las ventas (el IVA en otros países) pagado por la adquisición y/o importación efectuadas, en la etapa pre-productiva, de bienes de capital, insumos, servicios y contratos de construcción;

- aporte del empleador al seguro de salud agrario con una tasa de 4% de la remuneración mensual de los trabajadores, cuandola tasa normal es de 9%.

La combinación de los beneficios de la Ley de promoción agraria más los derivados de la aplicación de la Ley para la promoción de inversiones privadas en empresas del Estado (Decreto legislativo 674) generó un marco sumamente atractivo para la inversión privada. Dicho con más claridad, se estableció una serie de subsidios a las inversiones en la agricultura. Lo cuestionable es que, en aquellos años, cuando se planteaba la posibilidad de establecer algunos subsidios para los agricultores familiares y campesinos, la respuesta oficial era que el Estado no podía financiar las actividades económicas.

Una revisión de la aplicación de esos beneficios económicos a favor de las empresas agroexportadoras asentadas en siete proyectos de irrigación mostró que ellas habían recibido del Estado peruano cuantiosos subsidios en la inversión, en la venta de tierra y subsidios fiscales. El autor del estudio estima que ‘‘solo ha logrado cubrir el 7% del costo de inversión

de los proyectos de irrigación en su conjunto, lo que significa un subsidio de 93%", lo que incluye la venta de tierras y de servicios como agua y energía (Eguren L., 2018, p. 20). Más específicamente, respecto del subsidio en la venta de la tierra el autor concluye que "el único proyecto que no fue subsidiado respecto al precio de la tierra fue Olmos, mientras que en los demás el subsidio fue entre 11% y 63%" (Eguren L., 2018, p. 22).

El estudio solamente calculó la menor recaudación proveniente de uno de los beneficios de la Ley de promoción agraria. Así, consideró como subsidio fiscal "solo la reducción del 50% del impuesto a la renta (15%), dispuesta por la Ley 27360 de octubre del año 2000", dejando de lado los otros beneficios fiscales, como la depreciación acelerada y la devolución anticipada del Impuesto general a las ventas (IVA) por no ser exclusivos del sector agrícola. Al no contar con información disponible, basándose tan solo en el proyecto Chavimochic, el estudio estimóque "se generó una utilidad bruta de US$ 632 286 823 y, por tanto, un impuesto a la renta (15%) de US$ 94 834 023. Si se hubiera cobrado la tasa ordinaria de impuesto a la renta, se hubiera recaudado US$ 189 686 047. De ahí que se haya estimado un subsidio fiscal en el impuesto a la renta de US$ 94 843 023" (Eguren L., 2018, p. 23).

El estudio de Lorenzo Eguren, revisando las subastas estatales de tierras en distintos proyectos de irrigación, muestra también que importantes subsidios se dieron al vender lotes de tierras a precios reducidos, así como se financió las obras de irrigación. Esa observación es corroborada por el Banco mundial, al mencionar que entre 1997 y 2008 se subastó casi 68.000 ha en la costa a través de más de 30 ventas:

> Se transfirieron grandes parcelas de tierra alsector privado: el tamaño promedio de tierra vendida fue de 350 hectáreas, cien veces más grande que eltamaño de la propiedad promedio en la región, que medía 3,5 hectáreas en 1977. El ingreso del Estado generado por las ventas era modesto (solo alrededor de US$ 45 millones por las 67 000 hectáreas), pero las ventas se consideraron exitosas porque estimularon una inversión privada en infraestructura de riego estimada en US$ 500 millones (Banco mundial, 2017, p. 37-38).

4. LOS RESULTADOS

Es indudable que los resultados económicos del régimen de promoción que venimos analizando han sido favorables para el país, sobre todo si se atiende a las cifras macroeconómicas y especialmente al incremento de las exportaciones, aunque se debe ser claro en reconocer que la mayor parte de las exportaciones peruanas están constituidas por minerales, sobre todo de cobre.

En efecto, aquellos que hablan del milagro del agro peruano recuerdan que a inicios del presente siglo las empresas agrarias peruanas exportaban por valores menores a 700 millones de dólares por año. Esa cifra actualmente se ha multiplicado fuertemente. Así una reciente información daba cuenta que al cierre de 2019 las agro-exportaciones habrían logrado ventas

por 7.462 millones de dólares, lo que representa un incremento de 6,1% en comparación con lo registrado durante 2018, según el Ministerio de Agricultura y Riego[27].

La misma información destaca que las exportaciones tradicionales durante 2019 sumaron 774 millones de dólares, esto es, el 10% de lo exportado en el año, mientras que las exportaciones no tradicionales representaron el 90% restante. El café sin tostar fue el principal producto de exportación tradicional representando el 82% de este tipo de exportaciones. Por el lado de las exportaciones no tradicionales, que son mayormente producidas por las empresas y corporaciones agroexportadoras, destacaron productos como uvas frescas, arándanos frescos, paltas frescas, espárragos frescos, mangos frescos, preparaciones para alimentación animal, bananas o plátanos frescos, cacao crudo en grano y quinua, productos que concentraron el 59% del total.

Tales beneficios no son, pues, despreciables, lo cual explica que el sector empresarial presionara durante varios años por lograr su prórroga, incluso hasta 2050, lo que supondría una vigencia de cincuenta y cuatro años, según declaraciones del presidente de la Asociación de Exportadores (ADEX) en el diario *El Comercio*, en mayo de 2017[28]. Para lograr la prórroga de este régimen promocional, además de resaltar los beneficios para el país – aunque el Estado sacrifica parte de sus ingresos tributarios para promover a estos inversionistas, los representantes empresariales han destacado la ventaja que significa ofrecer empleos dignos y de calidad, llegando a estimar en más de 800.000 el número de trabajadores directos del sector. Sin embargo, un informe del Banco central de reserva del Perú, ponderando el crecimiento del empleo formal en el año 2018, de 160% en los últimos siete años, ubicó la cifra en 382.000 trabajadores.

Respecto de las actividades, tampoco este régimen favorece a todos los productores agrarios. Como comentó en una entrevista el economista Pedro Francke, "en la práctica, casi todo ese régimen beneficia a las agroexportadoras de la costa[29]". En efecto, como vimos, una parte muy importante de las exportaciones agropecuarias "tradicionales" es aportada por el café, producido principalmente por la pequeña agricultura organizada en las pocas cooperativas agrarias que subsisten: "el producto que lidera las exportaciones agropecuarias es el café, producto tradicional de exportación, producido por la pequeña agricultura" (Remy y De los Ríos, 2012, p. 438).

Por todo ello, resulta patente que este régimen de promoción beneficia a una porción muy pequeña del sector agrario, recordando que el 97% del total de UA en el país hacen parte de la agricultura familiar, según el Ministerio de Agricultura y Riego. El 89,2% de las UA conduce

[27]"Agroexportaciones sumaron US$ 7,462 millones al cierre de 2019", *Perú21*, 09/02/2020, disponible en: https://bit.ly/39vnKof (consulta: 04/03/2020).
[28] "ADEX pide que Ley de Promoción Agraria se extienda al 2050", *El Comercio*, 23/05/2017, disponible en: https://bit.ly/34cS2Ku (consulta: 03/03/2020).
[29]"Es una ley en la que los trabajadores están con derechos disminuidos", *La República*, 01/06/2018, disponible en: https://bit.ly/3bQa1ZW (consulta: 03/03/2020).

predios menores a 10 ha, conforme arrojó el Censo nacional agropecuario de 2012. Este sector, pese a ser mayoritario, no se beneficia de este régimen promocional.

Cabe señalar que las autoridades peruanas consideran la dispersión de la agricultura familiar como una seria dificultad para apoyar sudesarrollo y, aunque sin mucha claridad, han lanzado diferentes normas para promover la asociatividad. El esfuerzo más serio se plasmó en 2012 en la Ley que promueve la inclusión de productores agrarios a través de cooperativas, Nº 29972. Dicha ley permite a los pequeños agricultores utilizar a las cooperativas de usuarios para lograr acceder a mecanismos de promoción similares a los de la Ley de promoción agraria. Lamentablemente, la reglamentación de esa ley se confió al ente encargado de la recaudación tributaria, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), mientras que el Ministerio de Agricultura y Riego no ha hecho esfuerzos por difundirla.

Es por ello que por largo tiempo se reclamaba al Ministerio de Agricultura por la ausencia de políticas agrarias, pensando en la realidad de la agricultura peruana, en su mayoría familiar. Pero, como afirmaba Fernando Eguren, en realidad sí había en esos años en el país una política agraria, vigente hasta la actualidad: "En los últimos veinte años, las políticas agrarias se han orientado a reconstruir una nueva élite empresarial. Es ese objetivo lo que da una cierta coherencia a lo que de otra manera podría considerarse como una falta de política sectorial" (Eguren F., 2004, p. 30).

Ahora bien, poco se dice de otros efectos de este modelo por lo que resulta pertinente citar algunas de las conclusiones de una investigación realizada en dos zonas de irrigación en la costa peruana, Virú e Ica. La autora se refiere a los impactos socioambientales que encuentra similares en ambos casos, aludiendo al desmantelamiento del sistema de propiedad colectiva en beneficio de las empresas, al establecimiento temporal o permanente de los obreros agrícolas y a la degradación del medio ambiente. Sobre esto último, indica:

> La expansión de las zonas regadas causa dos tipos de impactos ambientales: el crecimiento del nivel freático (sube la cantidad de las aguas subterráneas) o, al contrario, el descenso de dicho nivel. Estos impactos hidrológicos, que parecen opuestos, tienen la misma consecuencia negativa: la pérdida de superficies cultivables (Marshall, 2014, p. 337).

Diversos autores han expresado su preocupación por el sobreuso de aguas subterráneas en algunos proyectos de irrigación, especialmente en el caso de Ica (Oré, 2005; Damonte y Oré, 2014). Precisamente, el tema del sobreuso del agua del subsuelo en el valle de Ica para regar crecientes extensiones dedicadas al espárrago es abordado en una investigación que advierte de los efectos de esta práctica, que si no se controla afectaría no solo a la agricultura del valle sino también al abastecimiento de agua para la población de la ciudad de Ica (Hepworth *et al*., 2010).

Hasta el momento, nos hemos referido tan solo a la agroexportación instalada en la costa, pese a que esta actividad se desarrolla también en la región amazónica. En el entendido que las empresas agroexportadoras son una forma de agricultura moderna, Fernando Eguren se pregunta cuán sostenible es esa agricultura, anotando entre los cuestionamientos que ella

supone el uso intensivo de energía fósil, el empobrecimiento de los suelos debido al monocultivo, la tendencia a reducir la biodiversidad por el monocultivo, el carácter de enclave que algunas empresas desarrollan y los problemas de las plantaciones en la selva y ceja de selva. Sobre esto último, afirma:

> En la agricultura moderna de laceja de selva y la selva, más específicamente en las plantaciones de palma aceitera, puede haber un doble problema. Primero, si la instalación de la palma significa un cambio de uso del suelo, en el caso de que se haga en terrenos de bosque primario, la liberación de carbono es muy alta y no es, en lo absoluto, compensada por la plantación, aun en su fase madura. Segundo, la plantación es por definición monocultivo, lo que elimina toda biodiversidad – tanto en la fauna como en la flora. Un tercer problema sería que los residuos del proceso productivo son contaminantes (Eguren F., 2018, p. 6).

CONCLUSIONES

La información revisada en las páginas anteriores, a modo de conclusión, nos permite hacer algunas afirmaciones.

La agricultura de exportación se ha desarrollado fundamentalmente en la costa peruana y en parte en la región amazónica, al amparo de una legislación y una institucionalidad pública que desde inicios de la década de 1990 favorece la instalación de inversiones privadas.

Esas empresas han obtenido grandes beneficios, constituidos básicamente por subsidios: en los impuestos a pagar, en la adquisición de tierras, en la provisión del agua y de otros servicios. Ese marco promocional ha permitido un crecimiento muy grande de las exportaciones de productos agropecuarios.

Los costos para el país son una menor recaudación de impuestos, un régimen laboral especial para los trabajadores agrícolas, con derechos menores a los del resto de trabajadores y la asignación de bienes públicos, como las tierras eriazas y el agua, en condiciones muy ventajosas.

Ese modelo de desarrollo agropecuario no alcanza a la agricultura familiar ni a las comunidades campesinas y nativas. Así las cosas, dado el desarrollo de la minería y otras actividades extractivas que igualmente gozan de incentivos, es previsible que la creciente desigualdad pueda generar en el futuro mayores conflictos. Urge por ello establecer políticas imaginativas que permitan a la gran mayoría de agricultores obtener también algún beneficio que les permita superar las limitaciones que padecen.

BIBLIOGRAFÍA

Autoridad Nacional del Agua (2013), *Plan nacional de recursos hídricos del Perú. Resumen ejecutivo*, Lima, Autoridad nacional del Agua.

Banco Mundial (2017), *Tomando impulso en la agricultura peruana: oportunidades para aumentar la productividad y mejorar la competitividad del sector*, Washington D.C, Banco Mundial.

Cotler J. (2005), *Clases, estado y nación en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Damonte G., Oré T. (2014), *¿Escasez de agua? Retos para la gestión de la cuenca del río Ica*, Lima, Fondo editorial de la Pontificia universidad católica del Perú.

Del Castillo L. (2019), "35 años de subsidios para los agronegocios", *La Revista Agraria*, nº188, dic. 2019, p. 8-11.

Eguren F. (2004), "Las políticas agraria en la última década: una evaluación" *in* Eguren F., Remy M. I., Oliart P. (coord.), *Perú, el problema agrario en debate, SEPIA X*, Lima, Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA), p. 19-78.

Eguren F. (2018), "¿Es la agricultura una actividad extractiva? ", *La Revista Agraria*, nº 187, nov., p. 4-8.

Eguren L. (2018), "Estimación de los subsidios en los principales proyectos de irrigación en la costa peruana (Estudio)" *in* Durand F., Eguren F., Eguren L., *¿Liberalismo o mercantilismo? Concentración de la tierra y poder político en el Perú*, Lima, CEPES/Oxfam, p. 15-82.

Figallo G. (2007), *Origen, exclusión y reafirmación de las comunidades campesinas del Perú*, Lima, Editorial San Marcos.

Hepworth N. D., Postigo J. C., Güemes Delgado B., Kjell P. (2010), *Drop by Drop. Understanding the Impacts of the UK's Water Footprint through a Case Study of Peruvian Asparagus*, Londres, Progressio/CEPES/Water Witness International.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2013), *IV Censo nacional agropecuario-2012. Resultados definitivos*, Lima, INEI.

Marshall A. (2014), *Apropiarse del desierto. Agricultura globalizada y dinámicas socioambientales en la costa peruana. El caso de los oasis de Virú e Ica-Villacuri*, Lima, IRD Éditions.

Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) (2015), *Estrategia nacional de agricultura familiar 2015-2021*, Lima, FAO-FIDA.

Oré T. (2005), *Agua: bien común y usos privados. Riego, Estado y conflictos en La Achirana del Inca*, Lima, Fondo editorial de la Pontificia universidad católica del Perú, Soluciones prácticas/ITDG/Wageningen University.

Pease H. (1980), "La reforma agraria peruana en la crisis del estado oligárquico" *in* Pease H., *Estado y política agraria, 4 ensayos*, Lima, DESCO, p. 13-136.

Remy M., De Los Ríos C. (2012), "El caso de Perú" *in* Soto Baquero F., Gómez S., *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*, Roma, FAO, p. 435-466.

PARTIE IV

Ressources et organisation de la production agricole

11. Les territoires des paysanneries, un angle mort de la participation politique dans les pays andins

ÉVELYNE MESCLIER[1]

[1]Institut français d'études andines (IFEA) et Institut de recherche pour le développement (IRD).
E-mail: evelyne.mesclier@ird.fr

INTRODUCTION

Depuis le début des années 1980, les pays latino-américains ont adopté les idées décentralisatrices, qu'ils ont redécouvertes dans un contexte rendant leur application plus aisée que par le passé (Boisier, 1990). Parmi ces conditions figure « la demande croissante des corps organisés de la société civile (nombre d'entre eux, de nature territoriale) d'accéder à des espaces plus amples d'autoréalisation[30] » (*ibid.*, p. 10).

Dans les pays andins, les territoires des paysanneries constituent une forme historique importante de ce qu'on peut définir comme des corps organisés de la société civile. Alors que dans un pays comme la France, la demande de nouveaux territoires de la part des habitants, usagers et citoyens apparaît comme peu structurée et peu visible (Lajarge, 2019, p. 295), la persistance, voire la création active jusqu'à nos jours, de territoires voulus par la société est remarquable dans de nombreuses régions rurales de la cordillère andine comme de ses piémonts et terres basses.

Cependant, ces territoires ne participent que rarement aux prises de décision concernant l'agriculture des pays en question et sont souvent des acteurs mineurs dans les politiques de développement local. Nous interrogeons ici ce paradoxe à partir de trois questions : quelles seraient les bases de la légitimité de ces territoires dans le cadre de l'organisation actuelle de l'espace politique ? Quels sont les mécanismes concrets qui affaiblissent cette légitimité et déterminent une prise en compte limitée de leur participation ? Quelles sont les initiatives prises par ces territoires pour participer aux décisions les concernant et dans quelles mesures peuvent-elles constituer un instrument de réduction des inégalités politiques ?

Il n'est bien sûr pas question de fournir dans ce court texte une vision exhaustive des situations dans les pays andins, d'autant que ceux-ci ont des discours, sinon des politiques, extrêmement contrastés. Chacun d'entre eux est par ailleurs marqué par une grande diversité

[30] La traduction est de l'auteure de l'article, comme pour les citations suivantes venant de textes en espagnol

de sociétés et d'espaces physiques. La réflexion s'appuie sur une révision partielle de la littérature disponible et sur des exemples particuliers.

1. QUELLE LEGITIMITE POLITIQUE DES TERRITOIRES DES PAYSANNERIES ?

Le terme de « territoire » étant polysémique, il convient de définir le sens que nous lui donnons dans ce texte : un ensemble de relations impliquant une association entre des personnes ou les groupes ou sous-groupes sociaux qu'elles conforment, et simultanément entre ces associations de personnes ou groupes, d'une part, et les ressources d'une portion délimitée de la superficie terrestre, d'autre part. Ainsi compris, les territoires organisés par les paysanneries sont très nombreux dans les pays andins. Sont-ils pour autant légitimes à participer aux décisions politiques locales ?

1.1. *Une légitimité au croisement de la décentralisation et de l'aménagement de l'espace*

La question de la légitimité des territoires des paysanneries, dans le cadre de la participation citoyenne, s'insère dans au moins deux débats d'actualité : la décentralisation territoriale de l'action politique et la participation de la société civile à l'aménagement de l'espace. Ces deux dimensions sont liées mais ne se recouvrent pas exactement.

Les décentralisations politique et territoriale sont parmi les formes les plus intéressantes de la décentralisation (Boisier, 1990, p. 17-18). La première suppose un transfert du pouvoir de décision à des entités qui ont juridiction sur une portion de la superficie terrestre à l'intérieur du territoire national et qui restent dans une relation de dépendance hiérarchique avec l'État. La seconde repose sur le fait que des corps électoraux organisés localement participent à la détermination des structures décentralisées.

La légitimité accordée à un territoire peut donc répondre à un processus de décentralisation territoriale, ou politique et territoriale, qui désignerait le groupe humain qui lui correspond comme une entité compétente pour intervenir sur un espace de proximité, selon un principe de subsidiarité. Ce principe répond à la notion fondamentale de « reconnaissance de l'être humain comme personne humaine dans sa double condition d'individualité et de sociabilité, c'est-à-dire de sujet de son propre destin, qui nécessite toujours pour aboutir une association avec d'autres individus » (Boisier, 2004, p. 28).

Cependant, la légitimité d'un territoire peut aussi provenir de l'appel à la participation de la société civile à des actions spécifiques d'aménagement de l'espace. Dans le domaine du développement, cette participation est devenue une exigence de plus en plus forte : donnant le ton, un document publié par la Banque Mondiale en 2000 souligne l'accroissement remarquable, dans les dernières années, de la relation de cette institution internationale avec la société civile, qu'elle définit comme « l'espace entre la famille, le marché et l'État » (World Bank, 2000). Richard Raymond estime pour sa part que les questions environnementales et

notamment la gestion de l'eau dans le cas français, ont été fondatrices dans le processus d'intégration de la société civile à l'aménagement de l'espace (Raymond, 2009).

Les territoires des paysanneries dans les pays andins semblent à première vue idéalement placés pour participer à ces dynamiques. D'une part, ils sont reconnus depuis très longtemps comme des acteurs de l'aménagement de l'espace et de la gestion des ressources naturelles, comme la terre et l'eau. D'autre part, ils répondent à la préoccupation contemporaine de la reconnaissance politique des identités particulières dans le processus de décentralisation.

1.2. *Des organisations territorialisées reconnues depuis longtemps par les États centraux*

Les territoires actuels des paysanneries dans les pays andins ont souvent pour origine lointaine les pouvoirs centraux eux-mêmes et sont reconnus par les États nationaux. Ils trouvent leur origine dans l'histoire de la Conquête et la mise en place des relations entre des sociétés autochtones et les nouveaux venus. La colonisation européenne marquerait l'invention de la communauté « indigène » comme lieu de regroupement et contrôle de la population (Hoffmann, 2016a, p. 21). Ces logiques de regroupement « par le haut » ont pu être remplacées dans des périodes postérieures par des revendications venant des sociétés locales, désireuses de protéger leur accès à la terre face aux tentatives de suppression de la propriété communale et de généralisation des formes individuelles de propriété (*ibid.* ; pour le cas colombien, voir aussi : Favre, 1981), qui concrètement les rendaient plus vulnérables à la pression foncière.

Au XX^{e} siècle, malgré les tentatives visant à la disparition des territoires indigènes, « la grande majorité des masses paysannes de la Mésoamérique et des Andes se répartit entre les domaines et les communautés » (Favre, 1981, p. 25). Au Pérou, par exemple, juste avant la réforme agraire radicale enclenchée en 1969, on estime que les *haciendas* occupaient plus de la moitié des terres alors exploitées dans le pays et les communautés appelées à l'époque « indigènes » environ 36 % (Matos Mar et Mejía, 1980, p. 29). Dans la première moitié du XX^{e} siècle, ces deux grandes catégories, les domaines et les communautés, étaient relativement fermées à l'influence des États nationaux. Les propriétaires des *haciendas* exerçaient un contrôle non seulement sur les ressources naturelles mais aussi sur les personnes qui vivaient au sein de leurs domaines. Les communautés indigènes étaient des collectivités fermées, organisant elles-mêmes les relations en leur sein, notamment en ce qui concernait l'accès à la terre et les règles de leur mise en culture.

Néanmoins, la permanence de ces territoires était également liée à la reconnaissance de leur existence par les États nationaux et par la sécurisation de l'accès de leurs membres aux ressources localisées. Dans le cas des domaines privés, cette sécurisation s'effectuait par le biais des relations étroites nouées entre les propriétaires et des membres des institutions de la Nation : juges, préfets, voire représentants au niveau national. Mais si les États accordaient de fait leur protection à la moyenne et grande propriété privée, cela n'était pas toujours contradictoire avec des formes de sécurisation des terres collectives des familles d'origine amérindienne. Celles-ci passaient par des dispositifs inscrits dans les constitutions ou dans les

lois. En Colombie, les « réserves indigènes » (*resguardos indígenas*) ont été reconnues dans la Constitution de 1886 (Hoffmann, 2016a, p. 21). En Équateur, une loi de 1937 complétée par un Statut des communautés paysannes, limitait les possibilités de vendre les terres (Bretón, 1997, p. 85). Au Pérou, les Constitutions de 1920 et 1933 reconnaissaient l'existence légale des « communautés indigènes » et le caractère inaliénable de leurs biens (Robles Mendoza, 2002). En revanche, l'État bolivien assuma à partir des années 1870 une posture libérale qui facilitait la privatisation des terres des communautés indigènes, lesquelles réussirent néanmoins à en conserver une partie au terme d'un « combat interminable » (Klein, 1995, p. 199).

Les réformes agraires qui ont été mises en place à partir de la seconde moitié du XX^{e} siècle ont définitivement fait disparaître les territoires d'*haciendas* tels qu'ils existaient précédemment et les formes de servage qui y avaient subsisté, sans éliminer nécessairement la grande propriété individuelle – leurs objectifs et leurs bilans ont été extrêmement divers d'un pays à l'autre. Lancés dans la modernisation de la production agricole pour répondre notamment à la croissance de la demande urbaine, les gouvernements des pays andins qui ont mené à bien les réformes les plus radicales, comme la Bolivie et le Pérou, ont souvent préféré privilégier d'autres formes d'associations de producteurs, comme les coopératives. Les communautés n'ont que peu bénéficié des redistributions de terres, du moins dans un premier temps. Les États ont cependant entériné leur existence et parfois proposé des législations spécifiques, qui cherchaient à les intégrer à la société nationale ou encore à moderniser leurs institutions.

1.3. *Une reconnaissance politique liée à des subjectivités collectives particulières*

Au-delà des organisations agraires, les pays andins ont été amenés à partir des années 1990 à admettre l'existence de diverses cultures ou nations en leur sein. Cette évolution s'est faite à travers les Constitutions et par le biais de la signature de la convention 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT), ratifiée par la Bolivie et la Colombie en 1991, le Pérou en 1994 et l'Équateur en 1998[31]. Elle reconnaît des droits à des peuples autochtones, c'est-à-dire ceux qui :

> sont considérés comme indigènes du fait qu'ils descendent des populations qui habitaient le pays, ou une région géographique à laquelle appartient le pays, à l'époque de la conquête ou de la colonisation ou de l'établissement des frontières actuelles de l'État […] » et à des peuples tribaux, ceux « qui se distinguent des autres secteurs de la communauté nationale par leurs conditions sociales, culturelles et économiques […] (OIT, 1989).

L'article 13 précise que l'utilisation du terme « terres » dans la convention « comprend le concept de territoire, qui recouvre la totalité de l'environnement des régions que les peuples intéressés occupent ou qu'ils utilisent d'une autre manière » (OIT, 1989). En la signant, les États ont en effet reconnu des territoires qui ne sont pas seulement fondés sur la propriété et la

[31] La France est un des rares États présents en Amérique du Sud qui ne l'a pas ratifiée, au nom de l'unité et l'indivisibilité de la République.

gestion collectives des terres agricoles et d'élevage : ce sont, pour certains d'entre eux, des collectifs compétents sur des thèmes plus divers. Ainsi, en Colombie, les « *resguardos indígenas* » ont été, selon Odile Hoffmann, « réactualisés à la fin du XX^{e} siècle avec une inversion de leur signification politique ». Ce ne sont donc plus des espaces de relégation mais plutôt d'autonomie, notamment dans les domaines de la santé, l'éducation et plus généralement la représentation des intérêts d'une communauté qui s'identifie comme « indigène » (2016a, p. 24). Des groupes sociaux autres que les peuples autochtones se sont aussi emparés de la possibilité de créer des territoires sur une base ethnique, comme les « communautés afrodescendantes » instituées en Colombie par la loi 70 de 1993[32]. En Bolivie, une première phase a été marquée par la reconnaissance en 1996 de formes de propriété collective indigène, les Terres communautaires d'origine (TCO). C'est cependant avec la proclamation du caractère plurinational du pays par la Constitution de 2009 que les peuples indigènes ont acquis la possibilité de former de véritables territoires autonomes, les Territoires indigènes originaires paysans (Hirt et Lerch, 2013).

Au total, qu'ils soient reconnus sur la base de la propriété de la terre ou de compétences territoriales élargies, ces territoires des paysanneries concernent des superficies importantes. C'est ce que soulignent par exemple aussi bien la cartographie des TCO en Bolivie, qui a fait l'objet d'un processus complexe et long d'élaboration (Hirt et Lerch, 2013), que celle des communautés de tout type que des ONG ont rendue disponible dans le cas du Pérou (IBC-Sicna, 2016). La carte des « territorialités rurales » en Colombie montre une présence plus réduite en termes de superficies mais assez ubiquiste (Hoffmann, 2016a, p. 30 et 31).

2. QUELLE PRISE EN COMPTE REELLE DANS LES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE ET TERRITORIAL ?

La présence des territoires des paysanneries dans les pays andins laisserait imaginer qu'ils sont centraux aussi bien dans les politiques agricoles que dans l'aménagement des espaces régionaux et locaux. Mais il n'en est rien. Sont en cause, tout d'abord, le fait qu'ils réunissent surtout de petites exploitations agricoles, peu soutenues par les politiques économiques ; ensuite, les obstacles que mettent les États centraux à leur participation, soit en négligeant de résoudre les problèmes de limites et de superpositions qu'ils rencontrent, soit en préférant concentrer les pouvoirs décentralisés dans d'autres mains que les leurs.

2.1. *Des acteurs perçus comme peu compétitifs d'un point de vue économique*

Les processus de décentralisation et les politiques de développement territorial n'ont pas pour seul objectif la participation politique des populations. Dans le cadre du modèle économique

[32] Par ailleurs, toutes les demandes de reconnaissance ethnique ne sont pas nécessairement liées à des créations territoriales : les recensements de la Colombie, de Bolivie ou du Pérou font état de populations spatialement dispersées, en particulier en milieu urbain, qui se sont par exemple autodéfinies comme afrodescendantes ou d'origine asiatique.

actuel, ils ont notamment pour but de créer les conditions d'une plus grande compétitivité. Comme le souligne par exemple un document de la CEPAL, « la théorie du développement local se base sur l'évidence qu'actuellement ce ne sont plus seulement les entreprises qui sont en compétition entre elles, et pas même seulement des entreprises soutenues par des pays, mais des territoires locaux » (Finot, 2003, p. 9). Or, les acteurs qui apparaissent, à tort ou à raison, comme les mieux à même de contribuer à ce développement local ne sont souvent pas les producteurs qui construisent les territoires des paysanneries. Si les réformes agraires du XX^{e} siècle n'ont en général pas attribué à ces dernières de nouvelles terres en abondance, les évolutions postérieures dans un contexte de transition démographique ont accentué la pression sur les ressources. Ainsi, dans le cas de l'Équateur, Luciano Martínez rappelle que les producteurs regroupés dans les « communautés » occupent les terres les moins productives et les plus exposées à l'érosion, alors que les entreprises privées utilisent les terres de vallée, de plus grande valeur agronomique et plus proches des marchés (Martínez, 2006, p. 169). En Bolivie, Coraly Salazar Carrasco et Elizabeth Jiménez Zamora, analysant une enquête appliquée à 1 106 foyers de producteurs paysans indigènes installés dans six régions différentes, montrent que les deux tiers de ces familles sont pauvres en termes de revenus (Salazar Carrasco et Jiménez Zamora, 2018, p. 155).

Les politiques agricoles de certains pays, comme le Pérou, ne sont dirigées ni dans les discours ni dans les faits vers la prise en compte des producteurs paysans ; d'autres leur sont apparemment favorables dans les discours mais pas dans les faits, comme dans le cas de l´Équateur (Auquier, 2019). Les modèles de développement agricole actuellement dominants dans les pays andins sont basés sur les grandes exploitations, quelle que soit l'affiliation idéologique des dirigeants nationaux. Même les politiques du gouvernement d'Evo Morales[33] ont sans doute été plus favorables à l'agrobusiness qu'à l'agriculture familiale (voir par exemple Webber, 2016 ; Salazar Carrasco et Jiménez Zamora, 2018). Cette convergence n'est d'ailleurs que faussement surprenante, les politiques néolibérales reposant elles-mêmes sur une réflexion économique qui s'est développée en parallèle dans les deux blocs de l'Ouest et de l'Est (Bockman, 2011). La petite et moyenne agriculture n'est dans ce cadre que peu soutenue par les gouvernements : « […] le soutien fourni à l'*agrobusiness* […] est dans le cas de nombre de gouvernements la principale politique publique tournée vers la question agraire » (Eguren, 2019).

Par ailleurs, l'agriculture n'est pas considérée comme prioritaire. Les économies sont essentiellement portées par de grands projets dont beaucoup concernent l'extraction des matières premières. Cette préférence est visible aussi bien dans les pays ouvertement néolibéraux comme la Colombie et le Pérou, que dans celui des pays considérés comme progressistes comme la Bolivie ou l'Équateur (Svampa, 2011).

D'un point de vue plus territorial, les conceptions du développement local sont ancrées dans des représentations déjà anciennes qui montrent les espaces où vivent un grand nombre de

[33] Evo Morales a été président de la République de Bolivie de 2006 jusqu'à sa démission en novembre 2019, après les élections d'octobre et le mouvement de contestation qui a suivi celles-ci.

populations paysannes et indigènes comme des frontières internes à « intégrer » (Perrier-Bruslé et Gozálvez, 2014). Les « communautés » sont perçues comme des acteurs incapables de mettre en valeur cet espace, comme le souligna un article, resté dans les mémoires, publié par l'ex-président Alán García au Pérou en 2007[34]. Ces visions n'incluent pas l'une des richesses de ces territoires : les externalités positives générées par leurs pratiques plus favorables à l'environnement et à la durabilité du développement (Salazar Carrasco et Jiménez Zamora, 2018, p. 160).

2.2. *Une construction de l'espace institutionnel qui limite l'émergence de la participation*

En cohérence avec leurs systèmes de représentations, les États centraux limitent l'émergence sur la scène politique locale des territoires des paysanneries, en négligeant de consolider leurs limites – problème qui n'épargne pas les municipalités, mais dans une mesure bien moindre – ou en excluant les aires urbaines de leur juridiction.

Ces territoires, protégés théoriquement par les législations, sont ainsi dans les faits souvent affaiblis par les problèmes de limites avec leurs voisins, que ceux-ci correspondent à des associations agraires de même nature ou qu'ils soient portés par des acteurs différents, comme les producteurs de coca en Bolivie, les acteurs du conflit armé en Colombie ou des entreprises privées présentes un peu partout dans les zones andines. L'intervention des appareils d'État pour clarifier ces limites, prévue dans la loi et dans une partie des projets d'assainissement de la propriété de la terre, n'a donné bien souvent que des résultats limités. Ainsi, au Pérou, la très grande majorité des communautés dites « natives » présentes en Amazonie ne sont pas délimitées précisément dans les registres officiels : d'après des données de 2010, 38,5 % des communautés dites « paysannes » disposeraient de limites officielles géoréférencées (IBC, 2016, p. 25). En Colombie, une étude confiée par l'Institut colombien de développement rural (Incoder) à la Pontificia universidad Javeriana, siège de Cali, met en lumière la grande quantité de conflits fonciers en cours, entre groupes se reconnaissant comme « paysans » et « indigènes », populations déplacées et indigènes, indigènes et afro-descendants, groupes indigènes différents, groupes paysans différents, entre ces groupes et les compagnies minières, entre ces groupes et des propriétés d'élevage, etc. (Duarte, 2015).

En outre, les États ont souvent extrait les bourgs et chefs-lieux des territoires des paysanneries, ce qui a abouti à une dualité des pouvoirs sur des ensembles spatiaux qui fonctionnent pourtant comme des systèmes interdépendants. En Bolivie, la loi qui permettait la reconnaissance des TCO excluait les périmètres urbains de leur cartographie, bien que « la présence de la population indigène en milieu urbain [ait] toujours été significative » (Hirt et Lerch, 2013, p. 18). Au Pérou, les aires urbaines ne font pas partie des territoires des communautés, la loi en exclut aussi les parcelles sur lesquelles les paysans ont construit leurs propres maisons (Mesclier *et al.*, 2018). Ces définitions spatiales ont des conséquences politiques importantes. Au Pérou, les municipalités couvrent la totalité du territoire national et leurs autorités sont élues à l'échelle d'un ensemble comportant une ville et les campagnes

[34] Alán Garcia, « El síndrome del perro del hortelano », *El Comercio*, 28/10/2007.

alentours. La plupart du temps, le maire et ses adjoints, notaires, employés de l'État, commerçants, sont des habitants de la ville et leurs décisions et investissements sont centrés sur la partie urbaine de leur juridiction.

2.3. *Des opérations d'aménagement de l'espace qui ignorent paysanneries et peuples indigènes*

Dans ce contexte idéologique et institutionnel peu favorable, les territoires des paysanneries participent globalement peu aux décisions qui concernent le développement local et l'utilisation des ressources naturelles, malgré la ratification de la convention 169 de l'OIT.

Dans le cas colombien, les Accords de paix de la Havane de fin 2016 ont ainsi lancé plusieurs processus de réaménagement de l'accès à la terre et d'assainissement de la propriété. Cependant, d'après une des porte-paroles de la coordination des Organisations et peuples indigènes de Colombie, les populations autochtones qui disposent depuis 1996 d'une instance de concertation n'ont été sollicitées que pour trois normes sur une cinquantaine, et les peuples afro-descendants sur aucune (Panche, 2018, p. 53). Au Pérou, l'État a considéré que les seules communautés auxquelles s'appliquait la convention de l'OIT étaient celles de la région amazonienne, dites « natives ». Cette définition est contestée par les habitants des communautés dites « paysannes » depuis la réforme agraire, qui sont localisées dans la cordillère ou sur son piémont pacifique et entendent accéder aux bénéfices de la loi de « consultation préliminaire » de 2011. Le ministère de la Culture a élaboré au milieu de ces pressions une base de données officielle précisant quelles communautés peuvent être considérées comme « indigènes » (Pajuelo Teves, 2019, p. 41). En Bolivie, sous Evo Morales, des lois ont également limité la portée de la consultation (Svampa, 2011, p. 124). Les différents peuples indigènes du Territoire indigène et parc naturel Isiboro Secure (TIPNIS) n'auraient pas été consultés sur la décision de construire une nouvelle route dans ce territoire, car selon le gouvernement, cela ne concernait pas l'exploitation des ressources naturelles, seule visée par les articles de la Constitution (Perrier-Bruslé, 2012, p. 8).

Un cas étudié dans le cadre d'un projet de recherche ANR[35] montre comment ces mécanismes finissent par affaiblir considérablement la légitimité des territoires de la paysannerie lorsque l'État lance une opération de développement agricole. Dans le nord du Pérou, un vaste projet de création d'un périmètre agricole irrigué a été mis en œuvre à partir des années 2010, sur les terres de la communauté paysanne Santo Domingo de Olmos. Le gouvernement d'Alberto Fujimori avait initié l'opération en s'emparant au nom de l'État de plus de 100 000 hectares de terres de ce territoire, lequel n'avait pas pu assainir ses droits de propriété en raison de conflits de limites. Située sur le versant pacifique des Andes et dans une région dont la population n'utilise plus aucune langue amérindienne, Santo Domingo de Olmos n'était pas considérée comme « indigène » et n'a pu demander à être consultée sur le projet

[35] Projet Périmarge, financé par l'Agence Nationale de la Recherche (ANR) et porté par l'UMR Prodig (CNRS, Université Paris 1, Université Paris 4, Université Paris 7, EPHE, IRD, Agroparistech) et l'UMR Tetis (CIRAD) en partenariat avec des universités de Bolivie (UMSA), Pérou (PUCP et UNMSM), Brésil (UFP) et Côte d'Ivoire (UFHB).

d'aménagement dans le cadre de la convention 169 de l'OIT. Les agricultures et éleveurs de la communauté, en raison de la petite taille de leurs exploitations, n'ont pas été perçus comme des acteurs possibles du développement du périmètre irrigué, dont les terres ont été vendues aux enchères par lots de plusieurs centaines, voire milliers d'hectares. Enfin, les autorités élues de la communauté n'ont pas été conviées aux réunions concernant l'aménagement de ce périmètre et la construction d'une nouvelle ville à ses abords, contrairement au maire de la municipalité d'Olmos et aux représentants du gouvernement régional de Lambayeque.

3. DES STRATEGIES DE REPOSITIONNEMENT

En tant que constructions sociales, les territoires des paysanneries sont des entités en mouvement. Ils font partie de la « mobilisation contre les avancées du néolibéralisme dans les espaces ruraux » (Beuf, 2017, p. 19). Les rationalités qui déterminent ces évolutions sont, à la fois, celles qui sont élaborées à d'autres échelles, que l'on peut considérer comme « dominantes », et celles qui proviennent d'un « ordre interne » (Cataia, 2017, p. 35). La résolution des problèmes de participation peut donc prendre plusieurs voies, du repositionnement au sein des dispositifs spatiaux du territoire national, jusqu'à une recherche radicale d'autonomie.

Concernant l'insertion dans des logiques spatiales existantes, une première façon est d'adopter des normes de gestion des ressources similaires à celles des acteurs venus de l'extérieur, afin de pouvoir disposer de moyens équivalents de peser sur les évolutions. Au Pérou, à Olmos, dans le contexte de l'installation du nouveau périmètre agricole, la communauté paysanne de Santo Domingo a elle-même entrepris de faire enregistrer des parcelles appartenant à ses terres collectives dans le cadastre national de la propriété individuelle. Selon son Président, il s'agissait d'empêcher des acteurs extérieurs de s'en emparer. Une deuxième possibilité est de participer aux décisions politiques depuis les espaces du territoire national, en présentant des candidats aux élections municipales. Ces tentatives peuvent être soutenues par les États. Par exemple, le Pérou a introduit en 2002 un système de quota en faveur des communautés natives et des peuples originaires dans sa législation électorale, pour permettre à un plus grand nombre de représentants indigènes d'accéder au pouvoir local. Mais cette représentation est restée limitée d'une part géographiquement, dans la mesure où la progression dans le pays suit celle de la reconnaissance du caractère « indigène » des territoires des paysanneries, d'autre part en nombre effectif de mandats brigués (Paredes, 2015 ; Organizaciones Indígenas Nacionales del Perú, 2015).

Une troisième stratégie, qui n'est pas récente, consiste à obtenir l'accès aux moyens politiques et financiers des municipalités par un changement de statut. Les formes sont diverses. En Bolivie, les territoires indigènes aspirent à un statut de gouvernement autonome, au même niveau que les municipalités, à travers la figure des Territoires indigènes originaires paysans (TIOC) qui apparaît dans la constitution de 2009 (Hirt et Lech, 2013, p. 2). Cependant, des

difficultés administratives, comme par exemple l'impossibilité de constituer un TIOC pour les territoires situés à cheval sur deux départements, et la longueur de la procédure d'établissement des statuts, ralentissent le processus (Svampa, 2011). Au Pérou, les communautés paysannes sollicitent leur transformation en municipalités, afin d'entrer dans le système de l'État décentralisé. Certaines y parviennent au moins partiellement et en profitent pour disposer d'un budget et installer des infrastructures comme une route, un marché ou un moulin utiles à l'activité agricole, comme en témoigne l'exemple de Chacán (Barrio de Mendoza, 2012).

Un autre type d'initiative consiste à construire des espaces de participation plus puissants, avec des alliances entre divers types d'acteurs. Par exemple, en Bolivie, dans le cas de terres convoitées par une entreprise d'État et deux groupes de descendants de familles de la cordillère, les *tacana*, un groupe considéré comme indigène s'est allié à une Fédération de paysans migrants pour réclamer la gestion de cette terre (Ströher, 2014). Depuis une approche plus théorique, Odile Hoffmann a étudié en Colombie des alliances entre des organisations indigènes, afro-descendants et paysans et la création d'une Zone interculturelle de protection territoriale, pour éviter les conflits dus aux superpositions et freiner les avancées des plantations agroindustrielles, des mines et de l'élevage extensif. Cela suppose d'inventer de nouvelles « techniques spatiales » pour respecter les modes de gouvernance de chaque groupe au sein d'un même territoire (Hoffmann, 2016a, 2016b). Le territoire peut aussi être renforcé face à d'autres acteurs par un discours qui montre la dimension positive du « local », du patrimoine, en mettant en scène le côté authentique et sain. En allant un peu plus loin, des territoires se proposent comme des lieux de conservation de la nature, une stratégie qui réussit bien en raison des enjeux actuels en termes de changement climatique et de perte de biodiversité.

Enfin, au nom du rejet de la colonisation et des formes de domination, des représentants des territoires des paysanneries en appellent parfois à quitter l'État-nation. Ces revendications s'appuient sur l'absence de protection effective des droits des peuples indigènes, dans un contexte où les environnements physiques sont brutalement modifiés. Margarita Serje souligne la violence des processus de territorialisation en cours dans le cas colombien, où « les territoires historiques des indigènes, des afro-descendants et de nombre de petites communautés paysannes forment aujourd'hui les 'dernières frontières' du pays » (Serje, 2017, p. 74).

CONCLUSION

L'absence de prise en compte des territoires des paysanneries dans les politiques publiques revient à négliger une des ressources de la concertation démocratique et un des piliers possibles du développement local. Elle est qui plus est dissimulée le plus souvent derrière un discours mettant en avant le respect de la convention 169 de l'OIT. De ces contradictions

découlent de fortes frustrations et des conflits. Malgré leur rôle dans l'alimentation des populations urbaines, les paysanneries voient également leurs revenus stagner.

L'autonomisation de ces territoires, c'est-à-dire leur sortie du jeu des relations de pouvoir à l'échelle nationale, est dans ce contexte une évolution à double tranchant. D'un côté, des populations depuis toujours écartées des sphères du pouvoir entendent décider de la gouvernance des ressources de leurs espaces : il semble y avoir là a priori un élément de justice et de démocratisation. Mais d'un autre côté, l'échelle locale risque de se transformer en piège, en termes d'organisation des relations entre les individus et de celles de la société avec un espace physique dont les dynamiques vont au delà des localités. Ainsi, comme l'affirment Mark Purcell et J. Christopher Brown, « c'est l'agenda de ceux qui gagnent en pouvoir, plutôt que les qualités inhérentes à l'échelle elle-même, qui détermineront les résultats sociaux et environnementaux » (Purcell et Brown, 2005, p. 280). Par ailleurs, dans la globalisation actuelle, qui, si elle n'est pas tout, est néanmoins partout (Dollfus et *al.*, 1999, p. 82), « aucun lieu ne dispose en lui-même de la totalité des relations (sociales, économiques, politiques et culturelles) qui l'animent » (Cataia, 2017, p. 36). Mais nulle solution simple ne se dégage, dans un système-monde à la complexité croissante, pour réduire les inégalités d'accès à la décision sur l'espace et ses usages, sans obérer les chances d'une réflexion globale tout aussi nécessaire.

BIBLIOGRAPHIE

Auquier C. (2019), *L'État dans tous ses états : géographie comparée des politiques agricoles au Pérou et en Équateur*, Thèse de doctorat en géographie, sous la direction d'Evelyne Mesclier, Université Paris 1- Panthéon-Sorbonne.

Barrio de Mendoza Zevallos R. (2012), "La construcción del gobierno municipal en el espacio comunal: la transición territorial e institucional en la comunidad de Chacán" *in* Diez Hurtado A. (dir.), *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas*, Lima, PUCP-Cisepa, p. 119-145.

Beuf A. (2017), "El concepto de territorio: de las ambiguëdades semánticas a las tensiones sociales y políticas" *in* Beuf A., Rincón Avellaneda P. (dir.), *Ordenar los territorios. Perspectivas críticas desde América latina*, Bogotá, Universidad de los Andes/Universidad Nacional de Colombia/IFEA, p. 3-21.

Boisier S. (1990), *La descentralización: un tema difuso y confuso*, Santiago de Chile, ILPES.

Boisier S. (2004), "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente", *Revista Eure*, vol. XXX, n° 90, p. 27-40.

Bretón V. (1997), *Capitalismo, reforma agraria y organización comunal en los Andes. Una introducción al caso ecuatoriano*, Lleida, Universitat de Lleida.

Bockman J. (2011), *Markets in the Name of Socialism. The Left-Wing Origins of Neoliberalism*, Stanford, Stanford University Press.

Cataia M. (2017), "Uso del territorio y del lugar: poder del ordenamiento y contra-racionalidades" *in* Beuf A., Rincón Avellaneda P. (dir.), *Ordenar los territorios. Perspectivas críticas desde América Latina*, Bogotá, Universidad de los Andes/Universidad Nacional de Colombia/IFEA, p. 23-40.

Dollfus O., Grataloup C., Lévy J. (1999), « Le Monde : singulier et pluriel » *in* Beaud M., Dollfus O., Grataloup C., Hugon Ph., Kébabdjian G., Lévy J. (dir.), *Mondialisation. Les mots et les choses*, Paris, Karthala, p. 81-120.

Duarte C., (2015), *Desencuentros territoriales*, Bogotá, ICANH.

Eguren F. (2019), "La gobernanza de la tierra tras medio siglo de aplicación de reformas agrarias en América latina y el Caribe" *in* Apaza Lanyi S. (dir.), *International Land Coalition - América latina y el Caribe. Cambios y persistencias en la gobernanza de la tierra. Una mirada post reformas agrarias en América latina y el Caribe*, Lima, ILC, p. 9-20.

Favre H. (1981), « L'État et la paysannerie en Mésoamérique et dans les Andes », *Études rurales*, nº 81-82, p. 25-55.

Finot I. (2003), *Descentralización en América latina: cómo hacer viable el desarrollo local*, Santiago de Chile, ILPES.

Hoffmann O. (2016a), "Divergencias construidas, convergencias por construir. Identidad, territorio y gobierno en la ruralidad colombiana", *RCA revista colombiana de antropología*, vol. 52, n° 1, p. 17-39.

Hoffmann O. (2016b), « Territoires et innovations politiques en contextes multiculturels (Colombie, XX et XXIe siècle) » *in* Guérin-Pace F., Mesclier É. (dir.), *Territoires et mobilisations contemporaines. Regards sur un phénomène planétaire*, Paris, Karthala, p. 55-74.

Hirt I., Lerch L. (2013), « Cartographier les territorialités indigènes dans les Andes boliviennes : enjeux politiques, défis méthodologiques », *Cybergeo : European Journal of Geography*, disponible en ligne : https://journals.openedition.org/cybergeo/25843 (consultation : 14/04/2020).

IBC-Sicna (2016), *Tierras comunales: más que preservar el pasado es asegurar el futuro. El estado de las comunidades indígenas en el Perú*, Informe 2016, Lima, IBC.

Klein H. (1995), *Haciendas y ayllus en Bolivia, ss. XVIII y XIX*, Lima, IEP.

Lajarge R. (2011), « Conclusion » *in* Lajarge R., Cailly L., Ruas A., Saez G. (dir.), *Demande(s) territoriale(s)*, Paris, Karthala, p. 291-291.

Matos Mar J., Mejía J. M. (1980), *La reforma agraria en el Perú*, Lima, IEP.

Martínez L. (2006), "Las comunidades rurales pobres y la reforma agraria en el Ecuador" *in* Eguren F. (dir.), *Reforma agraria y desarrollo rural en la región andina*, Lima, CEPES, p. 163-174.

Mesclier É. (2006), « Les espaces ruraux de l'Amérique latine dans la mondialisation » *in* Dureau F., Gouëset V., Mesclier É. (dir.), *Géographies de l'Amérique latine*, Rennes, PUR, p. 137-227.

Mesclier É., Léonard É., Huamantinco A. (2018), « Gouverner la ville à la campagne. La place des collectivités paysannes au Mexique et au Pérou » *in* Sanjuan T., Lesourd M., Tallet B. (dir.), *Tropiques, développement et mondialisation. Hommages à Jean-Louis Chaléard*, Paris, L'Harmattan, p. 241-256.

OIT C169 (1989), *Convention (nº169) relative aux peuples indigènes et tribaux*, Genève.

Organizaciones indígenas nacionales del Perú (2015), *Informe alternativo 2015 sobre el cumplimiento del convenio 169 de la OIT*, Lima.

Pajuelo Teves R. (2019), *Trayectorias comunales. Cambios y continuidades en comunidades campesinas e indígenas del Sur Andino*, Lima, Grupo Propuesta Cuidadana.

Panche L. M. (2018), "La participación étnica en los diálogos para la construcción de paz y acceso, retorno y restitución de la tierra en Colombia" *in Memoria cuarto foro internacional andino amazónico de desarrollo rural Bolivia, 2017*, La Paz, CIPCA, p. 50-54.

Paredes M. (2015), *Representación política indígena. Un análisis comparativo subnacional*, Lima, JNE/Idea/-Ministerio de Cultura/IEP.

Perrier-Bruslé L. (2012), « Le conflit du Tipnis et la Bolivie d'Evo Morales face à ses contradictions : analyse d'un conflit socio- environnemental », EchoGéo, disponible en ligne : https://journals.openedition.org/echogeo/12972 (consultation : 14/04/2020).

Perrier-Bruslé L., Gozálvez B. (2014), *El norte la Paz en la encrucijada de la integración. Juegos de actores y de escala en un margen boliviano*, La Paz, IDH/DIPGIS/UMSA/IRD.

Purcell M., Brown J. C. (2005), "Against the Local Trap: Scale and the Study of Environment and Development", *Progress in Development Studies*, vol. 5, n°4, p. 279-297.

Raymond R. (2009), « La "société civile", ce "nouvel" acteur de l'aménagement des territoires », *L'Information géographique*, vol. 73, n° 2, p. 10-28.

Robles Mendoza R. (2002), *Legislación peruana sobre comunidades campesinas*, Lima, UNMSM.

Salazar Carrasco C., Jiménez Zamora E. (2018), *Ingresos familiares anuales de campesinos e indígenas rurales en Bolivia*, La Paz, CIPCA.

Serje M. (2017), "Territorios y culturas: la política de territorialización indígena en la Sierra Nevada de Santa Marta" *in* Beuf. A., Rincón Avellaneda P. (dir.), *Ordenar los territorios. Perspectivas críticas desde América latina*, Bogotá, Universidad de los Andes/Universidad Nacional de Colombia/IFEA, p. 59-82.

Ströher H. (2014), "¿A quién pertenecen las tierras?" Un análisis de los intereses territoriales para la antigua concesión PROINSA en el Norte de La Paz" *in* Perrier-Bruslé L., Gozálvez B. (2014), *El Norte la Paz en la encrucijada de la integración. Juegos de actores y de escala en un margen boliviano*, La Paz, IDH/DIPGIS/UMSA/IRD, p. 235-256.

Svampa M. (2011), « Néo-"développementisme", extractivisme, gouvernements et mouvements sociaux en Amérique latine », *Problèmes d'Amérique latine*, n°81, p. 101-127.

Webber J. R. (2017), "Evo Morales, Transformismo, and the Consolidation of Agrarian Capitalism in Bolivia", *Journal of Agrarian Change*, vol. 17, p. 330-347.

World Bank (2000), Working Together : the World Bank's Partnership with Civil Society (English), Washington DC: World Bank, disponible en ligne : http://documents.worldbank.org/curated/en/477131468767089339/Working-together-the-World-Banks-partnership-with-civil-society (consultation : 14/04/2020).

12. La política de desarrollo rural de la Unión Europea (UE), con especial atención a los aspectos sociales

MARÍA GAFO GÓMEZ-ZAMALLOA[1]

[1]Dirección general de agricultura y desarrollo rural, Comisión europea.
E-mail: maria.gafo-gomez-zamalloa@ec.europa.eu

Las opiniones que se expresan en este artículo son las de la autora y no reflejan necesariamente la opinión de la Comisión europea.

INTRODUCCIÓN

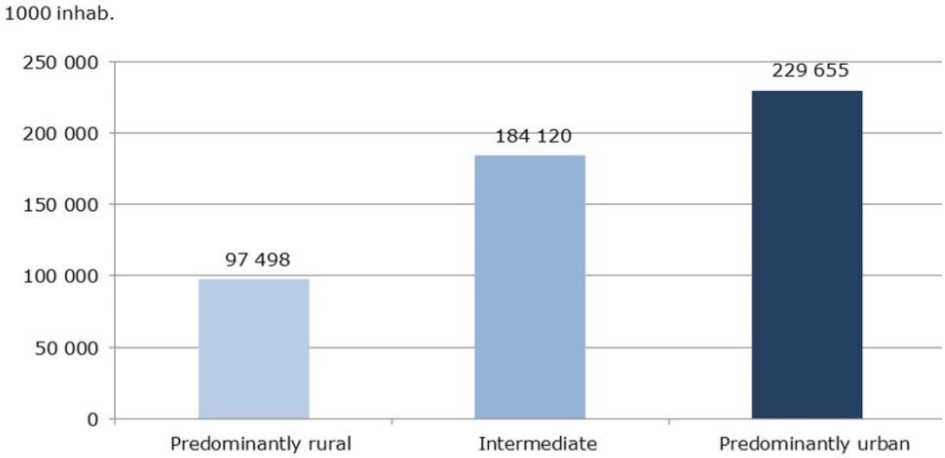
Las zonas rurales de la Unión Europea (UE) son el tejido de nuestra sociedad y el latido de nuestra economía. La diversidad del paisaje, de la cultura y del patrimonio es una de las características más importantes de Europa. Estos territorios son una parte esencial de nuestra identidad y de nuestro potencial económico, contribuyendo de manera significativa a la prosperidad y al bienestar de los ciudadanos europeos. Al mismo tiempo, las zonas rurales, en particular las escasamente pobladas, se ven afectadas por una serie de desafíos, entre los que se encuentran las difíciles tendencias demográficas, el acceso a oportunidades de trabajo y las infraestructuras y servicios de calidad. Es importante disponer de un marco político que aborde todos estos retos y garantice que las zonas rurales no se queden atrás.

El presente capítulo describe la situación de las zonas rurales en la UE y los desafíos que enfrentan, prestando especial atención a los aspectos sociales. Se analizan las medidas que ofrece el pilar de desarrollo rural de la Política Agraria Común (PAC) actual, así como las posibilidades en el futuro marco reglamentario post 2020. También se presentan ejemplos concretos de proyectos que contribuyen a mantener unas zonas rurales vivas. Finalmente, se realiza una reflexión sobre la contribución de las distintas políticas europeas, nacionales y locales.

1. LAS ZONAS RURALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Las regiones predominantemente rurales en la UE albergan alrededor de 100 millones de personas. Esto representa cerca del 20% de la población total. La mayoría vive en regiones predominantemente urbanas (45%) e intermedias (35%) (figura 1).

Figura 1. Población de la UE28 por tipo de región



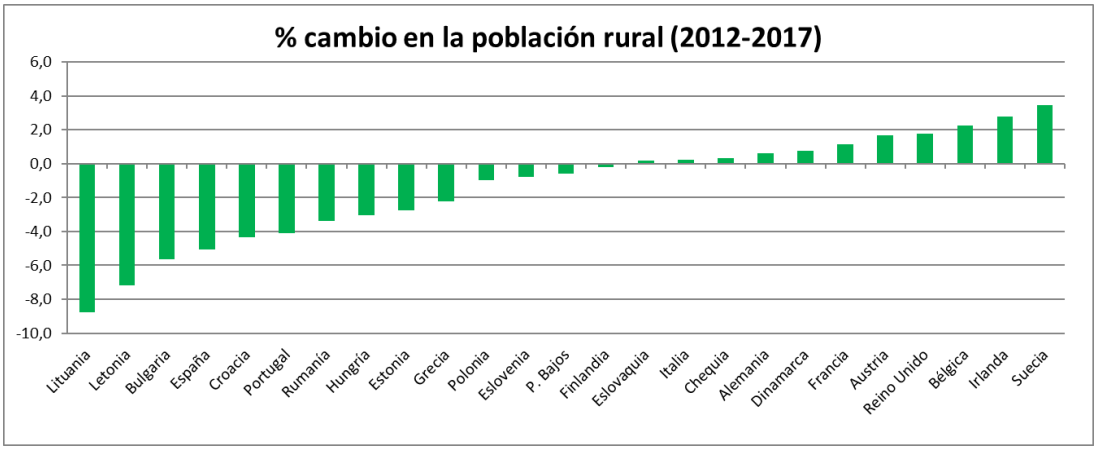
Fuente: CE (2018) - *CAP contextindicators*

La importancia de las zonas rurales desde el punto territorial es muy importante, cubriendo el 44% del territorio de la UE. Sin embargo, estas cifras varían entre los Estados miembros. Así, mientras las regiones predominantemente rurales representan más del 80% del territorio en Irlanda, Finlandia, Estonia, Portugal y Austria, en el otro extremo, nos encontramos también con países muy urbanizados, como Malta, los Países Bajos, el Reino Unido y Bélgica (CE, 2018a). Varias mega-tendencias mundiales, como el aumento de los desequilibrios demográficos, el cambio climático y la degradación del medio ambiente, así como la aceleración del cambio tecnológico y la híper-conectividad, afectan de forma importante el marco en el que se desarrollan las zonas rurales.

Sin embargo, es importante puntualizar que rural no necesariamente significa remoto. Las zonas rurales cercanas a los centros urbanos son muy diferentes y tienen importantes interacciones con los núcleos urbanos mientras que en las zonas rurales remotas estos intercambios son mucho más débiles. La OCDE estima que el 80% de supoblación rural vive cerca de áreas urbanas funcionales, cuyo crecimiento impacta de forma importante el desarrollo de estas zonas rurales (OCDE, 2018). Los desafíos a los que se enfrentan son también diferentes. En el primer caso, el desarrollo rural está muy vinculado al de la ciudad o núcleo urbano más próximo mientras que, en el segundo caso, normalmente está relacionado con el sector primario y las cadenas de valor asociadas.

Un desafío que merece ser destacado y que afecta especialmente a las zonas rurales remotas está relacionado con el reto demográfico. El envejecimiento y la despoblación en muchas de estas zonas rurales están aumentando de forma importante (figura 2). El efecto combinado de la reorientación económica hacia el sector servicios, que benefició en gran medida a las ciudades, y las consecuencias de la crisis financiera de los años 2008-2009, se vieron reflejadas en muchos casos en una disminución del gasto público destinado a zonas desfavorecidas, lo que afectó considerablemente a muchos de estos territorios.

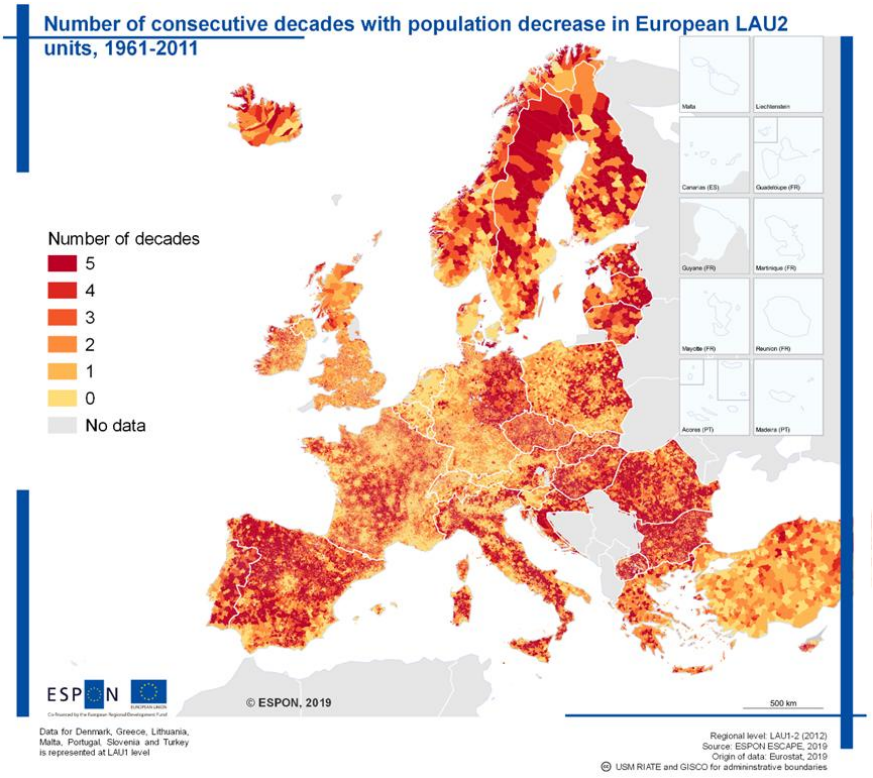
Figura 2. Evolución de la población rural en los Estados miembros de la UE en el periodo 2012-2017



Fuente: Eurostat

En la actualidad, el 59% de la población rural vive en regiones que están disminuyendo su población debido a la migración o a estructuras demográficas distorsionadas, con pirámides de población invertidas (figura 3).

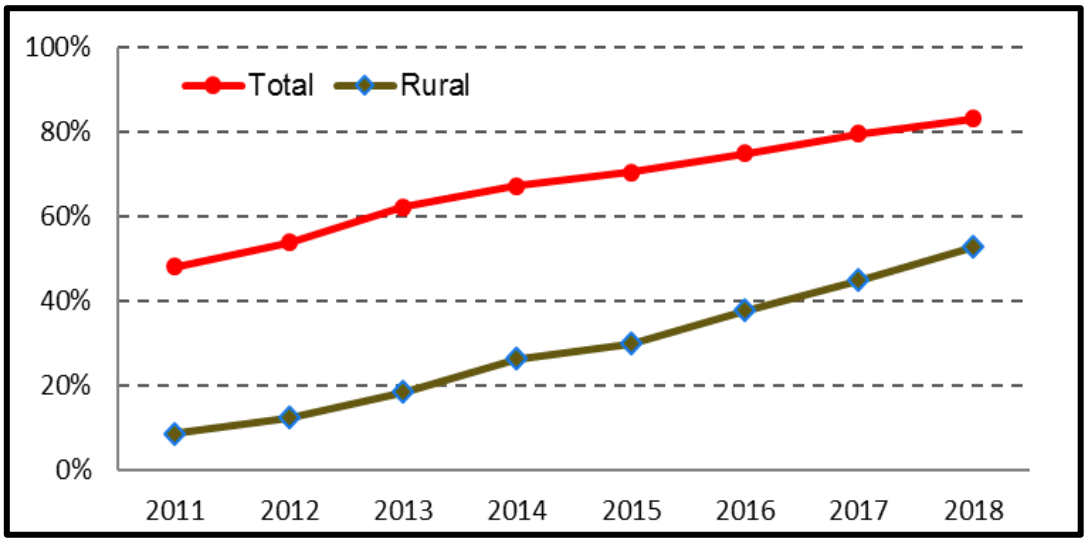
Figura 3. Número consecutivo de décadas con una disminución de la población a nivel de unidades administrativas locales (LAU2 por sus siglas en inglés)



Fuente: ESPON (2019)

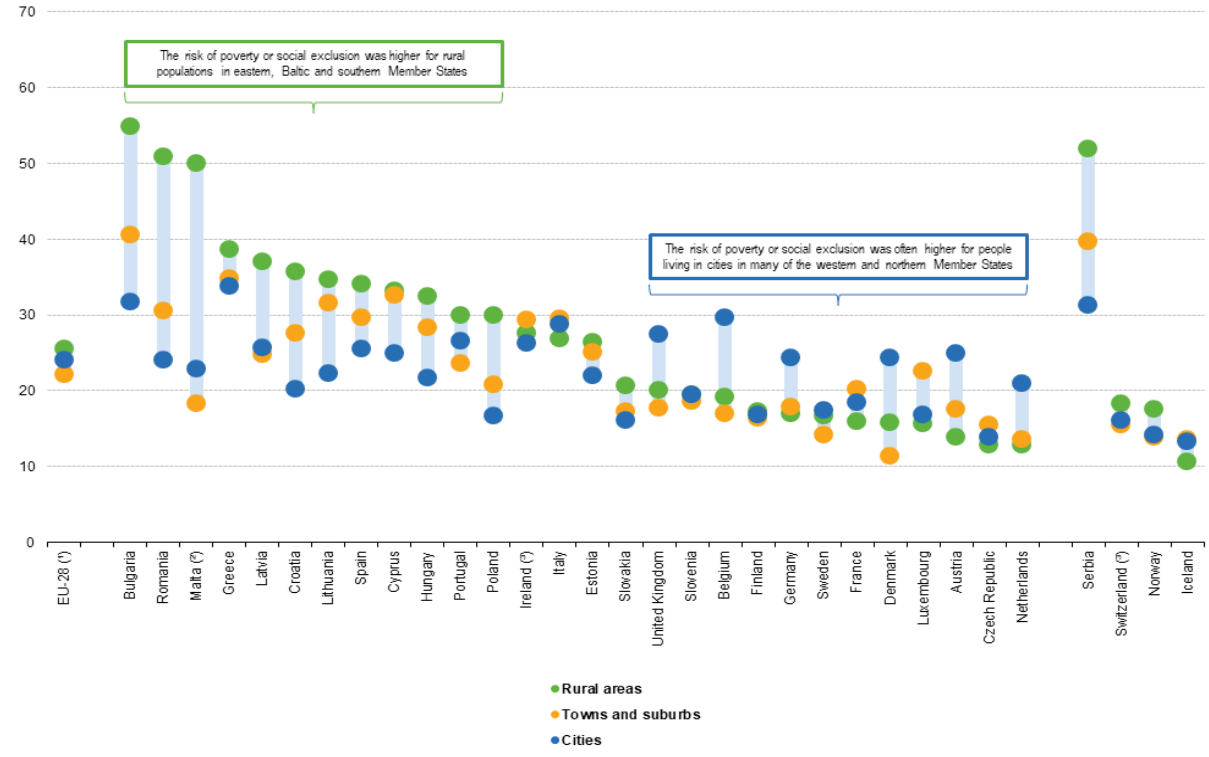
Los retos de la prestación de servicios son también más pronunciados en las zonas rurales debido a las mayores distancias que deben recorrer tanto los usuarios de los servicios como los proveedores de los mismos, y a la menor densidad de población que dificulta o impide en muchos casos las economías de escala. Las áreas rurales a menudo requieren una proporción mucho mayor de inversiones por cabeza y, por ello, muchas corren el riesgo de quedarse atrás. El mercado a menudo no presta algunos servicios allí, ya que la demanda puede ser demasiado pequeña, haciendo que los costes sean superiores a los de los centros urbanos, con un impacto en la rentabilidad de las inversiones. Esto se refleja en graves disparidades entre las zonas urbanas y algunas de las zonas rurales europeas en términos de PIB, acceso a la conectividad y servicios (figura 4) o tasa de pobreza (figura 5). La prestación de servicios debe adaptarse a las circunstancias de la zona rural (CE, 2018b).

Figura 4. Evolución del acceso de banda ancha de alta velocidad en la UE (% de viviendas)



Fuente: Comisión europea, cuadro de indicadores digitales

Figura 5. Riesgo de pobreza o exclusión social, por grado de urbanización, 2015



Note: ranked on rural areas.
(1) Rural areas: estimate.
(2) Rural areas: low reliability.
(3) 2014.
Source: Eurostat (online data code: ilc_peps13)

Fuente: Eurostat

2. La Política Agraria Común (PAC)

La Política agrícola común (PAC) y su segundo pilar, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), intentan mejorar el potencial de las zonas rurales de la UE y contrarrestar los desafíos que las afectan. Esta política beneficia a todas las zonas rurales, que serían menos competitivas sin sus inversiones. La PAC y el FEADER apoyan a la agricultura, la silvicultura y la industria alimentaria. También promueven la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico de las zonas rurales (Van Den Brink *et al.*, 2018). Sin embargo, el impacto de la PAC va mucho más allá de la comunidad rural y su valor añadido para la sociedad en su conjunto es considerable. No hay que olvidar el papel positivo que desempeñan los agricultores y los propietarios forestales en el conjunto de la sociedad, gestionando el medio ambiente y abasteciendo de alimentos, materias primas y servicios ecosistémicos a todos los ciudadanos. Su presencia en las zonas rurales también contribuye a que estas zonas sean viables también para la población rural en general y para los visitantes urbanos.

2.1. *El desarrollo rural, segundo pilar de la PAC*

La política de desarrollo rural promueve una sociedad más integradora, contribuyendo a que las zonas rurales sean un lugar mejor para vivir. Para este fin, es preciso mantener a la población local en los territorios, prestando especial atención a los jóvenes, y abordar los retos sociales a los que se enfrentan, como el acceso a oportunidades laborales, conocimientos y servicios básicos.

El FEADER, segundo pilar de la PAC, proporciona un abanico de medidas que los países y las regiones pueden utilizar en función de sus necesidades. La prioridad 6 del FEADER se centra en la promoción de la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico de las zonas rurales. El enfoque bajo esta prioridad es territorial y no hace distinción entre los distintos colectivos. Su objetivo es conseguir el desarrollo del territorio y del conjunto de sus habitantes. El Fondo se gestiona de forma compartida, siendo la programación de medidas y la selección de proyectos que se apoyarán en los programas de desarrollo rural, responsabilidad de las autoridades designadas por los Estados miembros.

En el marco de la Prioridad 6, los Estados miembros y las regiones tienen la posibilidad de utilizar el FEADER para proporcionar servicios básicos y contribuir a la renovación de pueblos. Una medida también importante y para la que se reserva al menos un 5% del presupuesto es "Leader", que tiene como objetivo impulsar el desarrollo local mediante la participación de actores locales públicos y privados, así comola subvención de proyectos seleccionados por estos actores de forma conjunta y consensuada.

En términos de gobernanza, los Estados miembros y las regiones deben tener un comité de seguimiento para verde cerca la implementación de los programas de desarrollo rural. Los Estados miembros deciden la composición de los comités de seguimiento, pero deben incluir a los interlocutores económicos, sociales y a los organismos relevantes que representen a la sociedad civil, incluyendo las organizaciones ambientales no gubernamentales y los organismos responsables de promover la inclusión social, la igualdad de género y la no discriminación.

2.2. *Algunos ejemplos de proyectos financiados por el FEADER*

En la UE, hay muchos ejemplos de iniciativas y proyectos que contribuyen a unas zonas rurales más integradoras. La Red europea de desarrollo rural ha elaborado una base de datos de buenas prácticas financiadas por el FEADER para informar y servir de inspiración. A continuación, se presentan algunos ejemplos de proyectos[36]:

- Mujeres Rurales: el proyecto "Desarrollo empresarial para mujeres" proporcionó apoyo personalizado para mujeres empresarias rurales en Suecia a través de un programa de formación empresarial de más de seis años del que se beneficiaron un total de 60 mujeres. Se

[36]La base de datos de proyectos y buenas prácticas de la Red europea de desarrollo rural (ENRD por sus siglas en inglés) está disponible en el enlace siguiente: https://enrd.ec.europa.eu/ (consulta: 27/03/2020).

les facilitó los conocimientos y las capacidades necesarias para crear un plan de negocios con el propósito de desarrollar su negocio rural. Los cursos teóricos se mezclaron con ejercicios prácticos basados en casos reales. Además de los materiales de los cursos y las actividades de formación, se creó un grupo de Facebook para facilitar el trabajo en red y el apoyo mutuo entre las mujeres empresarias.

- Despoblación y relevo generacional: la iniciativa española "Pueblos Vivos" es un proyecto de cooperación territorial que tiene por objeto crear las condiciones para revertir el problema de la despoblación en las zonas rurales de Aragón. Como proyecto piloto, establece y pone a prueba una metodología de trabajo que apoya a la población de las zonas rurales con el objetivo de atraer a nuevos pobladores. El proyecto se basa en la participación activa de la población y las administraciones locales. Se pusieron en marcha una serie de acciones, como la sensibilización y la formación, la recogida y publicación de información de interés para nuevos pobladores, acciones de apoyo a la población local para permanecer en su territorio, así como acciones para mejorar el atractivo de las tres áreas implicadas. El promotor del proyecto es el grupo de acción local del Centro de Desarrollo de Somontano, dentro de la medida "Leader".

- Integración de inmigrantes: el proyecto "Terre e Comuni" (tierra y municipios) aborda la formación y las prácticas laborales en la Italia rural. A través de esta iniciativa, se ofreció formación y empleo a jóvenes inmigrantes en situación de desempleo, así como a los jóvenes locales de Frosinone, en Italia central. El resultado es una nueva asociación que trabaja en estrecha colaboración con el centro local de asilo para ofrecer nuevas oportunidades a los jóvenes inmigrantes. "Terre e Comuni" es un proyecto "Leader" (programa de desarrollo local).

- Pobreza e inclusión social: el proyecto "Enerterre" en las zonas rurales de Francia lucha contra la pobreza energética, reduciendo el coste de las obras de renovación para los hogares que carecen de servicios energéticos esenciales al agrupar recursos locales, incluidas las capacidades y el tiempo de las personas. Este proyecto francés ha obtenido en 2019 el premio de Inspiración rural en la categoría de "Inclusión social".

2.3. *La "prueba rural"*

Sin embargo, la PAC por sí sola no puede hacer frente a todos los desafíos que se plantean fuera de las ciudades: las demás políticas deben contribuir también. Así, la "prueba rural" ("*rural proofing*") fue avalada por la comunicación de la Comisión sobre el futuro de los alimentos y de la agricultura (CE, 2017). El concepto de "prueba rural" fue introducido por la sociedad civil en la Declaración de Cork 2.0[37] (ECRD, 2016).

[37]Disponible en: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/events/2016/rural-development/cork-declaration-2-0_en.pdf (consulta: 27/03/2020).

La “prueba rural” significa revisar sistemáticamente otras políticas macro y sectoriales a través de una lente rural, considerando los impactos e implicaciones potenciales y reales en los empleos rurales, las perspectivas de crecimiento y desarrollo, el bienestar social y la calidad ambiental de las áreas y comunidades rurales. Su aplicación puede contribuir a cerrar las divisiones entre zonas rurales yurbanas, creando oportunidades para el crecimiento económico sostenible, la construcción de comunidades y la inclusión social.

En la actualidad la Comisión europea ya aplica la “prueba rural” en el caso de las inversiones en banda ancha en zonas rurales. Así, se prioriza la banda ancha rural en la reprogramación de cualquier fondo estructural y de inversión, con el fin de evitar un aumento de la brecha rural/urbano en conectividad digital.

2.4. *La PAC post-2020 y la futura visión para las zonas rurales de la UE*

Las orientaciones políticas de la Comisión europea para el período 2019-2024 hacen hincapié en la importancia de las zonas rurales, reafirmando que tenemos que valorar y preservar nuestras zonas rurales, invertir en su futuro y abogando por una visión a largo plazo para su desarrollo (Von der Leyen, 2019a). La actual presidenta de la Comisión europea se ha comprometido al desarrollo de una “Visión a largo plazo para las zonas rurales”, con el fin de ayudar a los habitantes de estas zonas a enfrentarse a los desafíos que les acechan, desde el cambio demográfico pasando por la conectividad, el riesgo de pobreza o el acceso limitado a los servicios básicos como la salud y la educación. La “Visión para las zonas rurales” se desarrollará en estrecha consulta con las personas que viven en estas áreas, así como con los entes locales y regionales (Von der Leyen, 2019b).

La futura PAC por su parte, tiene por objeto desarrollar, apoyar e invertir en las comunidades rurales. Pretende abordar las demandas sociales y, al mismo tiempo, ofrecer bienes públicos de vital importancia. Tres de los nueve objetivos futuros de la PAC son sociales y se refieren a: “promover el empleo, el crecimiento, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales, incluyendo la bioeconomia y la silvicultura sostenible”; “atraer a los jóvenes agricultores y facilitar el desarrollo empresarial en las zonas rurales”; “mejorar la respuesta de la agricultura de la UE a las exigencias sociales en materia de alimentación y salud, en particular en relación con unos alimentos seguros, nutritivos y sostenibles, así como en lo relativo al despilfarro de alimentos y el bienestar de los animales” (CE, 2018c).

Es importante también señalar que “la innovación y la digitalización” constituyen un objetivo transversal en el que se pone un acento especial. Los Planes estratégicos de la futura PAC deberán examinar la situación de la innovación en la agricultura y las zonas rurales, y poner en marcha la estrategia y las medidas adecuadas para garantizar el desarrollo de las tecnologías digitales en el sector agrícola y en los territorios rurales.

En la futura PAC, los Estados miembros elaborarán un plan estratégico único para los dos pilares, los pagos directos y el desarrollo rural, donde se incluirá una evaluación de sus necesidades y una estrategia de intervención. Los Estados miembros deberán establecer un

partenariado para la elaboración y el seguimiento de los planes estratégicos, incluyendo en el mismo a los organismos relevantes responsables de promover la inclusión social, los derechos fundamentales, la igualdad de género y la no discriminación.

CONCLUSIONES

No todas las zonas rurales son iguales. Las dehesas españolas, los bosques lituanos o las tierras agrícolas húngaras presentan características demográficas y topográficas, así como entornos climáticos muy diferentes. Los distintos Estados miembros y regiones de la UE también son únicos en cuanto a sus culturas, tradiciones locales y necesidades territoriales. Esta es la razón por la que la futura PAC quiere reforzar el tejido socioeconómico de las zonas rurales dando a los Estados miembros la flexibilidad y el apoyo para adaptar las intervenciones a las necesidades y condiciones de su territorio mediante una forma de trabajar más sencilla, simplificada y menos prescriptiva, con menos normas.

La PAC y el conjunto de políticas de la UE, junto con los esfuerzos nacionales y locales, deben velar para que nadie, incluyendo por supuesto los habitantes de las zonas rurales, se quede atrás. Para ello debemos poner en marcha estrategias multidisciplinares que impulsen y promuevan las respuestas locales. En este sentido, es vital que los esfuerzos a nivel europeo, nacional y local para luchar contra los desafíos que afectan a nuestras zonas rurales y aprovechar las oportunidades de desarrollo, estén bien coordinados y vayan en la misma dirección. El plan estratégico para la futura PAC y el partenariado que se establecerá para su seguimiento pueden proporcionar el marco adecuado para la discusión, el debate y la coordinación de estos esfuerzos.

Tenemos que valorar y preservar nuestras zonas rurales, que forman parte de nuestra historia y nuestra identidad, invirtiendo en su futuro. No olvidemos que todos los ciudadanos europeos tenemos nuestras raíces en el mundo rural.

BIBLIOGRAFÍA

Comisión europea (2017), *Comunicación de la comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones – El futuro de los alimentos y de la agricultura COM (2017)* 713 final.

Comisión europea (2018a), *CAP contextindicators*, disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-indicators-glossary en.pdf (consulta: 27/02/2020).

Comisión europea (2018b), *Socio-Economic Challenges Facing Agriculture and Rural Areas*, disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/soc_background_final_en.pdf (consulta: 27/02/2020).

Comisión europea (2018c), *Propuesta de reglamento del Parlamento europeo y del Consejo por el que se establecen las normas de ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC) y financiar el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se derogan el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento europeo y del Consejo COM(2018)*, 392 final.

European Conference on Rural Development (ECRD)(2016), *Cork 2.0 Declaration "A Better Life in Rural Areas"*, disponible en: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/events/2016/rural-development/cork-declaration-2-0_en.pdf (consulta: 27/02/2020).

OECD (2018), *Policy note Rural 3.0 – a Framework for Rural Development*, disponible en: https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Rural-3.0-Policy-Note.pdf (consulta: 27/02/2020).

Van Den Brink R.J.E., Kordik H., De Azevedo J.P.W. (2018), "EU Regular Economic Report : Thinking CAP - Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU (English) ", *EU Regular Economic Report*, n°4, Washington, World Bank Group, disponible en: http://documents.worldbank.org/curated/en/892301518703739733/EU-Regular-Economic-Report-Thinking-CAP-Supporting-Agricultural-Jobs-and-Incomes-in-the-EU (consulta: 27/02/2020).

Von der Leyen U. (2019a), *My Agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024*, disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf (consulta: 27/02/2020).

Von der Leyen U. (2019b), *Mission Letter for the Commissioner for Agriculture*, disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-janusz-wojciechowski_en.pdf (consulta: 27/02/2020).

Présentation des auteur·e·s de l'ouvrage

Martine Guibert

Coordinatrice scientifique du colloque et de l'ouvrage

Professeure de géographie à l'Université Toulouse 2 - Jean Jaurès et chercheuse au sein du Laboratoire interdisciplinaire Solidarités, Sociétés, Territoires / Dynamiques rurales (UMR CNRS 5193).

Éric Sabourin

Coordinateur scientifique du colloque et de l'ouvrage

Socio-anthropologue du département Environnement et Sociétés du CIRAD (UMR ART-Dev), chercheur et professeur visitant à l'Université de Brasília.

Robert Boyer

Économiste, directeur de recherches au CNRS, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) et membre du Conseil scientifique de l'Institut des Amériques.

Arilson Favareto

Sociologue, chercheur et professeur du Programme de *Pós-graduação* en planification et gestion du territoire de l'Université fédérale de l'ABC dans l'Etat de São Paulo, chercheur au Centre brésilien d'analyse et de planification (CEBRAP).

Mireya Eugenia Valencia Perafán

Professeure de la Faculté d'agronomie et médecine vétérinaire / FAV de l'Université de Brasília, membre du Réseau brésilien de recherche et gestion en développement territorial (RETE).

Sergio Schneider

Professeur titulaire du Département de sociologie et des Programmes de *Pós-Graduação* en développement rural et en sociologie de l'Université Fédérale du Rio Grande do Sul à Porto Alegre.

Carlos Tamayo

Directeur adjoint à la durabilité et aux affaires environnementales des Parcs nationaux naturels de Colombie, à Bogotá.

Oscar Ch. Sánchez

Ingénieur forestier à la retraite, ancien fonctionnaire de l'État du Costa Rica.

Marie Forget

Agrégée de Géographie, maître de conférences à l'Université Savoie Mont Blanc, directrice adjointe du Département de géographie et chercheuse au sein du Laboratoire EDYTEM (UMR 5204).

Roberto Bisang

Chercheur de l'Institut interdisciplinaire en économie politique (IIEP) au sein de la Faculté de sciences économiques de l'Université de Buenos Aires (UBA-CONICET).

Denis Requier-Desjardins

Professeur émérite de sciences économiques à Sciences Po Toulouse, chercheur au sein du Laboratoire d'étude et de recherche sur l'économie, les politiques et les systèmes sociaux (LEREPS).

Gerardo Torres Salcido

Sociologue, chercheur titulaire du Centre d'études sur l'Amérique latine et la Caraïbe de l'Université autonome du Mexique, responsable du projet UNAM-PAPIIT IN-303117.

Sergio Pereira Leite

Professeur titulaire du Programme de *Pós-Graduação* de sciences sociales en développement, agriculture et société (CPDA) et directeur du Centre d'études avancées (CEA) de l'Université fédérale rurale de Rio de Janeiro (UFRRJ).

Laureano del Castillo

Directeur du Centre péruvien d'études sociales (CEPES), avocat et spécialiste de la législation agaire et du développement rural.

Évelyne Mesclier

Géographe, directrice de recherche au CNRS, directrice de l'Institut français d'études andines (IFEA) et chercheuse de l'Institut de recherche pour le développement (IRD).

María Gafo Gómez-Zamalloa

Ingénieure, Chef-adjointe de la Direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission européenne.