



29ª CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Caracas, Venezuela, 24 al 28 de abril de 2006

POLITICAS TERRITORIALES PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DEL ESPACIO RURAL

I. ANTECEDENTES

1. Eficiencia, competitividad, inserción en los mercados internacionales y estabilización económica, han figurado entre los principales retos de las agendas en la mayoría de países latinoamericanos en los últimos 20 años. La búsqueda de eficiencia económica llevó a la mayor parte de los países de América Latina a emprender reformas estructurales orientadas a la apertura y flexibilización de sus mercados. En el mismo período, la búsqueda de eficacia en la gestión pública llevó a que, cada vez en mayor grado, la mayoría de los países de la región emprendieran procesos de descentralización político-administrativa.

2. No obstante, esta búsqueda de inserción competitiva en los mercados parece haber estado asociada con un incremento de las ya significativas desigualdades en la región. Desigualdades territoriales – por la concentración del crecimiento y atracción del capital en las áreas más competitivas; desigualdades sectoriales – porque la competitividad parece estar reñida con las actividades agrícolas; y desigualdades sociales – como resultado de lo anterior y por la importancia creciente que adquieren cada vez más los conocimientos, la educación y los avances tecnológicos.

3. Estas desigualdades están asociadas, en gran medida, al hecho que la supervivencia de la población en el medio rural latinoamericano parece depender cada vez más de la emigración – que no es más que el traslado de pobres del campo a la ciudad en el propio país o fuera de él- y del empleo no agrícola, al cual sólo las localidades mejor conectadas con los centros urbanos y con mejores condiciones tendrán posibilidades de acceder. Ante estos condicionantes, si se quiere romper con el patrón de dicotomías actualmente existente en América Latina, debieran aplicarse políticas públicas que traten el medio rural con un abordaje multidisciplinario, coordinado y territorial. Políticas que siendo accesibles a las comunidades, sean detonadoras de su desarrollo¹.

¹ Estas tendencias están expuestas en detalle en Gordillo e Icaza (2005).

4. Insertos en ese contexto, los sistemas agrícolas están cambiando con gran dinamismo². En primer lugar, el abandono de los viejos modelos ha llevado a cambios sustantivos en el sector agropecuario y en su relación con otros sectores de la economía y la sociedad en su conjunto. En segundo lugar, estos cambios subrayan de diversas maneras la importancia que tienen las instituciones y las reglas del juego en el desempeño político y económico agrícola y rural. En tercer lugar, estos cambios se reflejan en una nueva frontera entre lo público y lo privado, que obliga a una profunda revisión en las modalidades de hacer política pública.

5. Estos cambios pueden sintetizarse en algunas grandes tendencias:

- a. La tendencia más marcada es hacia una agricultura extendida o ampliada que trasciende la producción primaria, cada vez más articulada a otros agentes económicos y que se integra de manera horizontal y vertical. Por ello, la agricultura tiende a ser altamente dependiente de la oferta de servicios como la comercialización, las finanzas rurales, la asistencia técnica, etc.
- b. La dieta alimentaria se ha vuelto más diversificada y orientada por el control de calidad, en respuesta a incrementos en los ingresos de los segmentos más pudientes, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, y a la marcada urbanización. Ello hace que el conocimiento y el capital humano se conviertan en variables estratégicas para el desarrollo agrícola y rural.
- c. La diversificación de la dieta alimentaria permite revalorizar las prácticas alimenticias de las culturas autóctonas y el papel cada vez más importante de la mujer rural para lograrla.
- d. La propia sostenibilidad del modelo resultante de estas tendencias exige un manejo adecuado de los recursos naturales expresado tanto en instrumentos de política como en matrices tecnológicas validadas, y en una estructura de incentivos que reconozca la heterogeneidad productiva y social del medio rural.
- e. Es cada vez más ampliamente reconocida como parte de esta heterogeneidad el fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales, resultado, entre otros factores, de las nuevas funciones que vienen siendo atribuidas a los espacios rurales. Entre las que vale destacar la conservación y preservación del medio ambiente y el turismo rural, que vienen impulsando la diversificación de las fuentes de ingreso de las familias rurales, con el consecuente peso cada vez mayor de los ingresos no agrícolas.
- f. Esta exigencia para impulsar una agricultura sostenible está en el origen del tránsito que está acaeciendo entre políticas estrictamente sectoriales a políticas multisectoriales crecientemente territorializadas, en una visión que favorece la revitalización del desarrollo regional, con la revalorización del espacio rural como componente fundamental de la economía nacional y de la sociedad por sus importantes efectos multiplicadores.
- g. Elemento importante de ese movimiento hacia políticas de corte territorial es la descentralización político-administrativa en marcha en prácticamente todos los países de la región, transfiriendo cada vez más responsabilidades a los gobiernos locales. Ese proceso de descentralización, que contribuye al acercamiento de las políticas y programas a las demandas y necesidades de las comunidades locales, no siempre viene acompañado del necesario traspaso de recursos y capacidades (financieros, técnicos y humanos).
- h. Finalmente, y no menos importante, debe destacarse el rol cada vez más importante que está tomando el sector privado, en especial los supermercados y redes de distribución en las transformaciones productivas, mediante la definición de reglas privadas de estándares de calidad³.

² Para profundizar en este tema ver Gordillo y Jiménez (2005).

³ En este contexto es importante destacar el rol que están jugando las Buenas Prácticas Agrícolas, en muchos casos, exigidas por las propias cadenas de supermercados (EUREP GAP). Las BPA, definen estándares mínimos aceptables que se toman como referencia para mejorar prácticas actuales de manejo y apuntan a lograr objetivos específicos como

6. En ese contexto de apertura y cambios globales en los sistemas agrícolas, la búsqueda de una inserción competitiva por parte de las unidades productivas rurales y de los propios países, debe pasar necesariamente por enfrentar con mayor eficacia la reducción de los elevados índices de pobreza, particularmente la pobreza extrema, que en la región es esencialmente rural.

7. En el año 2004, 96 millones de personas, es decir 18,6% de la población total de América Latina, se encuentra en situación de pobreza extrema, mientras que la cantidad total de pobres (incluidos esos 96 millones) se estima en 222 millones de personas, el 42,9% del total de la población de la región. Cerca de 52 millones de personas en pobreza extrema residen en zonas urbanas, y casi 45 millones en áreas rurales. La equivalencia entre ambas cifras, en una región en la que alrededor del 75% de la población total reside en zonas urbanas, se explica por la mayor incidencia de la pobreza extrema en las zonas rurales (37%) en comparación con las urbanas (13%)⁴.

8. Cabe destacar que la persistencia del fenómeno de la pobreza durante los últimos años se vincula tanto con el bajo crecimiento económico como con un estancamiento o deterioro en buena parte de los países en la distribución de los ingresos. En efecto, el quinquenio 1998-2002 se caracterizó por tasas de crecimiento del producto por habitante negativas o cercanas a cero, con la única excepción del año 2000, mientras que la mayoría de los países registraron deterioros distributivos después de 1997⁵.

9. A pesar de los esfuerzos e ingentes recursos financieros destinados por los países y la cooperación internacional a combatir la pobreza rural, existe una creciente insatisfacción, tanto de gobiernos como de las sociedades en su conjunto, en relación a sus resultados. Esta insatisfacción está haciendo que sean revisados en forma crítica una serie de abordajes e instrumentos de intervención con los que se ha buscado en la última década promover el desarrollo rural y la reducción de la pobreza.

10. Entre los abordajes que están en cuestión y siendo debatidos está el “Desarrollo de Comunidades Rurales” (“*Community Driven Development*”), que ha influenciado de forma significativa los proyectos de desarrollo rural en América Latina⁶. Las limitaciones de la disociación entre los aspectos sociales y los aspectos económicos de la vida de los territorios rurales está demandando un abordaje actualizado de tipo “Desarrollo Regional” (“*Regional Driven Development*”), que busca conciliar estas dos dimensiones indisociables de la vida de las comunidades rurales.

11. De hecho, al circunscribir los proyectos a nivel comunitario se verifica una tendencia a privilegiar acciones de carácter asistencialista, desvinculadas de las dinámicas económicas locales y regionales. Los recursos son utilizados en mayor medida para minimizar carencias urgentes de las familias en situación de pobreza, que para provocar cambios estructurales que les permitan un mayor acceso a activos y su vinculación a mercados dinámicos.

II. LA EMERGENCIA DE LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO

12. Las limitaciones cada vez más reconocidas de los abordajes tradicionales del desarrollo rural, han generado en el ámbito académico y de las agencias internacionales un aparente

mejorar las condiciones laborales de los trabajadores, garantizar productos inocuos y de mayor calidad, promover el bienestar animal y utilizar tecnologías con mínimo impacto ambiental. FAO RLC viene trabajando en el apoyo y fortalecimiento institucional para la promoción e implementación de BPA, especialmente en pequeños productores de la región. Ver actividades correspondientes en <http://www.rlc.fao.org/prior/segalim/prodalim/prodveg/bpa/>

⁴ CEPAL, 2005. Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe. Junio de 2005, Santiago de Chile

⁵ Véase CEPAL (2005).

⁶ DeJanvry y Sadoulet (2004); Binswanger y Aiyar (2003).

consenso sobre la necesidad de adoptar un abordaje territorial para las políticas, programas y proyectos destinados a superar la pobreza en las áreas rurales⁷.

13. Dado el carácter multisectorial del desarrollo, el énfasis ya no debiera estar solamente en el crecimiento de la producción agropecuaria (aunque considerada como un eslabón de las cadenas productivas), sino también en la comprensión de los vínculos entre distintos y variados actores y segmentos sociales, de forma de estimular procesos de innovación e inserción en nuevos mercados, para ampliar la capacidad de generación de ingresos de los segmentos marginados de la población.

14. Vistos de esta forma, los territorios no son, como han sido vistos en el pasado, un conjunto neutral de factores naturales y dotaciones humanas capaces de determinar las opciones de localización de empresas y trabajadores, sino que ellos se constituyen por lazos informales, por modalidades no mercantiles de interacción construidas a lo largo del tiempo y que moldean una cierta personalidad. Son, por lo tanto, una de las fuentes de identidad de los individuos y grupos sociales⁸.

15. Los territorios, al ser sistemas abiertos, se encuentran constantemente influenciados por las presiones externas y a su vez influyen en otros territorios. De hecho, los procesos globales sociales, ambientales, económicos y políticos, los cambios regionales y los ajustes nacionales influyen sobre las dinámicas y el funcionamiento de las áreas rurales, incluyendo las más remotas. Los recursos naturales que sustentan a las poblaciones, así como los mercados y los procesos económicos, están cambiando, la información se difunde rápidamente y los ambientes institucionales pierden estabilidad. Por lo tanto, los procesos de globalización afectan el posicionamiento y la redefinición del papel de “territorio”, “espacios locales” y “proximidad”⁹.

16. Al afrontar los problemas del desarrollo, se deben tener en cuenta las interacciones inciertas e impredecibles que se dan entre actores locales y globales. La adopción del territorio como sistema de referencia y la consideración del nuevo rol activo de la sociedad civil son cuestiones clave para redefinir los parámetros de desarrollo rural y contrarrestar los impactos negativos relativos a estas interacciones.

17. De esta forma, las políticas de desarrollo territorial se tornan necesarias cuando se trata de crear oportunidades donde los mercados no tienen condiciones o interés en fomentarlas. Es decir, la inversión pública debe ser utilizada para apoyar la creación de mercados dinámicos que estimulen y faciliten el apareamiento de nuevas actividades productivas, que incluyan a familias que viven en condiciones de pobreza¹⁰. Visto de esta forma, crear nuevas oportunidades para la generación de ingresos con inclusión social, es decir, que puedan ser aprovechadas por aquellos que están en situación de pobreza, parece ser el principal desafío de las políticas de desarrollo territorial¹¹.

18. Sin embargo, el aparente consenso conceptual alrededor de la importancia de un abordaje territorial no ha logrado aún traducirse en un instrumental operacional y en un acervo de buenas prácticas que orienten la realización de mejores intervenciones público-privadas en la promoción del desarrollo y la reducción de la pobreza. Aún son muy raras las evaluaciones de los resultados de estos nuevos arreglos institucionales¹² a niveles territoriales para la superación de la pobreza rural. De hecho, lo que está sucediendo es que la región está en un período de intensa

⁷ Gordillo (1999); DeJanvry y Sadoulet (2002); Veiga (2002); Schejtman y Berdegué (2003); Abramovay (2003); IICA (2003); Veiga y otros (2001).

⁸ Para profundizar este tema, ver Abramovay (2003).

⁹ FAO SDA Participatory and Negotiated Territorial Development, Rome 2005.

¹⁰ De forma a expandir sus libertades sustantivas, para utilizar los términos de Amartya Sen (2000).

¹¹ Para Beduschi y Abramovay (2004) “...la política territorial no consiste más en redistribuir recursos y riquezas ya existentes, sino en despertar los potenciales para la creación de riquezas, iniciativas y coordinación nuevas”.

¹² Por arreglos institucionales se entienden las distintas formas institucionales, reconocidas o no legalmente, para reunir los distintos actores presentes en las regiones y territorios, cuyo principal objetivo es la coordinación de esfuerzos para la promoción del desarrollo bajo estrategias y planteamientos comunes a los involucrados. Estos arreglos pueden asumir la forma de consejos, foros, fideicomisos, etc.

experimentación y búsqueda de caminos para la puesta en práctica del enfoque territorial del desarrollo.

19. La FAO por su lado, ha venido participando activamente en este debate, tanto en la región latinoamericana como en otras partes del mundo. Además de impulsar un proceso de aprendizaje sobre la base de diversas experiencias en la región, también ha venido trabajando en una propuesta de plataforma metodológica llamada de Desarrollo Territorial Participativo y Negociado. Para que las intervenciones sean ecológicamente coherentes, económicamente viables, socialmente justas y humanas deben tener en cuenta las asimetrías en el poder, que a su vez están determinadas por el acceso y control desigual de los recursos, de la información y marcadas por capacidades disímiles.

III. LA COORDINACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA EL DESARROLLO DE LOS ESPACIOS RURALES: LA INTERVENCIÓN PÚBLICA

20. La aplicación de abordajes territoriales, aunque no se cuente con suficiente evaluación empírica, ha evidenciado la existencia de problemas relacionados con: la oferta de bienes públicos y sus externalidades; los procesos de descentralización política y administrativa; la desarticulación entre distintas Agencias y Programas Públicos y la baja participación del sector privado. Todo ello conduce a centrar la atención en el papel del Estado y particularmente en sus modalidades de intervención pública en la promoción y facilitación del desarrollo.

21. El Estado realiza innumerables intervenciones en los territorios, tanto de carácter social como económico (redes de protección social, programas de fomento productivo, de infraestructura, etc.) cada una de las cuales, con objetivos propios, alinean incentivos que influyen decisivamente en la formación de expectativas, la toma de decisiones y los comportamientos de los diversos agentes económicos y sus organizaciones.

22. En general, la falta de coherencia y complementariedad entre objetivos de diversos programas públicos explica que los incentivos que generan no estén alineados en función de la obtención de resultados comunes y así se reduzca sensiblemente el impacto logrado por cada uno de ellos, individualmente considerados. Adicionalmente, ello puede ser aún peor si los incentivos que generan las intervenciones públicas no han sido diseñados ni son aplicados tomando en cuenta la racionalidad socioeconómica de los diversos agentes que intervienen.

23. Es común observar en la región que unidades familiares que tienen acceso a transferencias públicas de ingresos, no siempre lo tienen a oportunidades de emprendimientos económicos; en otros casos, cuando tienen acceso a una mejor infraestructura no lo tienen a oportunidades para comercializar su producción; del mismo modo, quienes tienen acceso al crédito no siempre lo tienen a la asistencia técnica o viceversa. Es común también observar que algunas intervenciones públicas no contribuyen al desarrollo de mercados rurales (como los financieros), con lo que la pretendida inserción de unidades económicas en los mercados de productos y/o servicios no logra ser sostenible en el tiempo¹³.

24. En un contexto de creciente apertura comercial, una vez que se ha llegado a un consenso con respecto a la urgencia de expandir la inserción de amplios segmentos de la población rural en los mercados, buscando mejorar su capacidad de generación de ingresos, es imprescindible que las intervenciones públicas sean revisadas en función de:

- a. Lograr una mayor articulación entre las intervenciones con objetivos sociales y aquellas que tienen objetivos económicos. La falta de esa articulación puede conducir a que, por ejemplo, los programas sociales de transferencias no encuentren “puertas de salida” que

¹³ Para profundizar este tema ver: Soto Baquero (2004) Microfinanzas y transferencias como incentivos para facilitar el desarrollo de los mercados financieros rurales.

hagan que sus beneficiarios logren emprendimientos generadores de ingresos en forma sostenible.

- b. Facilitar la coordinación y articulación entre actores y sectores sociales requiere de confianza, que emerge de procesos de reciprocidad positiva y de reputación que llevan a la cooperación o acción colectiva. El Estado tiene el rol de crear las condiciones que posibiliten la construcción de la confianza, como el establecimiento de reglas claras para la concertación e implementación de programas y proyectos territoriales.
- c. Asegurar que los incentivos que colocan los programas públicos individualmente considerados, conduzcan a modificar los patrones de adopción de innovaciones, de compartir riesgos y de aprovechar oportunidades de negocios, en su población objetivo. Ello, mediante la influencia que ejercen dichos incentivos en sus procesos de formación de expectativas, toma de decisiones y en su comportamiento en general.
- d. Asegurar un creciente alineamiento de incentivos entre un número cada vez mayor de programas públicos en los territorios, con el objetivo de lograr impactos significativos en el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias.

IV. EXPERIENCIAS DE UNA INICIATIVA DE DESARROLLO REGIONAL PROMOVIDA POR LA OFICINA REGIONAL DE LA FAO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

25. Respondiendo a la necesidad de llevar a la práctica los avances conceptuales que se han realizado en relación al enfoque territorial del desarrollo, la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe está desarrollando una iniciativa cuyo principal objetivo es la instrumentalización del enfoque territorial en algunos territorios de México, Brasil y Chile.

26. Esta iniciativa implica el acompañamiento, análisis y evaluación de experiencias de conformación de arreglos institucionales para la promoción del desarrollo, que está en marcha en cinco territorios de México, cinco del Brasil y uno en Chile¹⁴. Cada una de las experiencias fue seleccionada en conjunto con los gobiernos de los Estados correspondientes (regional en el caso chileno) y representan experiencias ya en marcha o ya consideradas en los planes de los Estados para las políticas de desarrollo.

27. Las experiencias consideradas, comparten algunas premisas comunes:

- a. Los territorios fueron considerados como una construcción social y no determinados solamente por sus características geográficas o por la delimitación político-administrativa. En este sentido, algunos de los territorios considerados se definen por limitaciones geográficas/naturales, como el Valle del Paranapanema, en el Estado de São Paulo, Brasil; económicas, como en la región Citrícola de Nuevo León en México; o administrativas, como la provincia de Arauco, en la Región del Bio-Bio, en Chile. Esa diversidad de criterios, genera un laboratorio donde es posible: (i) analizar los impactos que los distintos criterios de identificación de los territorios pueden tener en la promoción del desarrollo bajo un enfoque territorial; y (ii) establecer criterios para la identificación de regiones prioritarias para la promoción pública del desarrollo.
- b. La coordinación, tanto en sentido horizontal (entre actores que actúan en un mismo territorio) como vertical (entre actores en distintos niveles territoriales) y la articulación entre distintos programas, proyectos e inversiones, públicas y privadas, es condición esencial para lograr el desarrollo en los territorios. La coordinación horizontal busca

¹⁴ Las regiones y estados en Brasil son: Valle "do Salgado" (estado de Ceará), Región Noroeste (Minas Gerais), Cantuquiriguaçu (Paraná), Valle "dos Cocais" (Piauí) y Valle "do Paranapanema" (São Paulo). En México: Región Otomi-Tepehua (estado de Hidalgo), Región 06 Sur (Jalisco), Lerma-Chapala (Michoacán), Región Citrícola (Nuevo León) y Cañón de Juchipila (Zacatecas). En Chile, el territorio de Arauco, en la región del Bio Bio (8ª Región).

maximizar la utilización de los recursos y capacidades disponibles y minimizar la superposición y descoordinación para lograr los objetivos propuestos; la coordinación vertical busca generar la necesaria concurrencia de las inversiones (públicas y privadas) y la minimización de la disipación de recursos destinados al desarrollo.

- c. La gestión de las políticas y programas para el desarrollo debe ser ampliada a un nivel medio (o palabra similar, “meso” no existe en el diccionario) (entre el estatal o regional y el local), debido al reconocimiento de las limitaciones que presenta la gestión en nivel local (municipal o comunal). Para ello, existe la necesidad de conformación de estructuras institucionales en el nivel medio para la gestión del desarrollo. En todas las experiencias se están configurando estos nuevos arreglos institucionales, que vienen asumiendo distintos formatos, como Consejos Regionales, Agencias de Desarrollo, mancomunidades y fideicomisos, que van más allá del nivel local.
- d. Es necesaria la elaboración de una visión de territorio de largo plazo, que va más allá de los diagnósticos de los problemas, hacia un futuro concertado por los actores involucrados en la planificación del desarrollo, identificando nuevas oportunidades y potencialidades del territorio que puedan servir como motores del desarrollo.
- e. El fortalecimiento del capital social es un factor determinante del desarrollo de los territorios. Es necesaria la creación de capacidades en los territorios para la gestión de los procesos de promoción del desarrollo, así como para garantizar la participación de los distintos actores y grupos sociales en estos esfuerzos. En este sentido, la capacitación y formación de los actores involucrados con respecto al enfoque territorial del desarrollo asume carácter fundamental en estos procesos.
- f. Es necesario buscar formas de incluir a los segmentos marginados de las sociedades rurales, reconociendo la necesidad de medidas específicas, como la facilitación de su acceso a activos, desde la tierra, hasta la educación y capacitación técnica.
- g. La superación del sesgo sectorial agrícola debiera obedecer a la creciente importancia de los vínculos entre la economía agrícola y la no agrícola. Eso es esencial para la generación de nuevas oportunidades de ingresos y a la inclusión del territorio en mercados dinámicos. En suma, debiera promoverse la reconciliación de las dimensiones territoriales y sectoriales del desarrollo.

28. En este sentido, ¿qué se ha aprendido hasta ahora de estas experiencias? Una de las lecciones que se puede sacar de las experiencias de conformación de estos nuevos arreglos institucionales es que aún predomina en la planificación para el desarrollo el sesgo sectorial hacia lo agrícola. Sin embargo, también hay que evitar el riesgo de relegar al sector agrícola a un rol secundario en los territorios rurales. El fortalecimiento de la participación y del poder de negociación de los productores y sus organizaciones en los procesos de desarrollo, pasa por la atención en la agricultura familiar. De hecho la conformación o fortalecimiento de cadenas agroalimentarias es un tema recurrente en las experiencias del proyecto.

29. La participación del Estado es esencial en sus distintos niveles territoriales, tanto para la conformación de los nuevos arreglos institucionales, como en los procesos de planificación e implementación de las estrategias de desarrollo de los territorios. La participación del Estado está condicionada a los procesos de descentralización política y administrativa en marcha en los países latinoamericanos, marcados por el mayor protagonismo de los entes locales (principalmente las municipalidades); por el desfase entre transferencia de responsabilidades y recursos a nivel local, lo que no raras veces lleva a la práctica de captura de recursos; por la poca capacidad de gestión de estos entes; y por la necesidad de coordinación entre las distintas agencias.

30. La coordinación entre las agencias gubernamentales, tanto en el mismo territorio como entre distintos niveles territoriales, encuentra dificultades por la falta de mecanismos institucionales adecuadas. Hace falta el establecimiento de mecanismos que permitan la concurrencia, integralidad y coordinación del gasto público y el uso competente de los recursos para el mejor aprovechamiento de las oportunidades para el desarrollo regional.

31. La participación del sector privado aún es muy reducida. Existe la necesidad de crear incentivos para su mayor participación. Para esto hay que reconocer explícitamente el rol del sector privado en la dinamización y construcción del territorio, incluso en la obtención de las inversiones necesarias para ello. La búsqueda de sentido público para las inversiones privadas se hace cada vez más necesaria, en especial cuando se trata de forjar alianzas entre los distintos actores.

32. Existe la necesidad de un marco regulatorio para los nuevos arreglos que vienen surgiendo. La diversidad de iniciativas de formatos institucionales en el nivel medio carece todavía, en los tres países, de un marco regulatorio que permita el establecimiento de contratos y su permanencia más allá de los ciclos político-electorales. En este sentido, ya hay algunas innovaciones institucionales en los países involucrados en la iniciativa que permiten la legalización de estos nuevos arreglos, para que puedan tener autonomía. La experiencia de la región de Ceará, en Brasil, es un ejemplo. En esta región, el arreglo institucional tuvo como base un consejo regional para el desarrollo, que presenta la posibilidad de formación de una Organización de la Sociedad Civil con Interés Público, forma jurídica vigente en Brasil desde 1999 para la formalización de organizaciones sin fines de lucro, como asociaciones y principalmente ONG. Se aprovechó, con el apoyo del Estado, una modalidad existente en el ordenamiento jurídico para formalizar el nuevo arreglo institucional.

33. De estas experiencias en curso, resalta la necesidad de identificar y priorizar aquellos proyectos con mayor potencial para desatar dinámicas de crecimiento y desarrollo. Para ello, son necesarios procesos de concertación más eficientes, enfrentando los conflictos internos y entre los segmentos y actores sociales involucrados.

34. Es de extrema importancia la vinculación de los territorios con dinámicas económicas que estén más allá de sus límites. Las oportunidades para el desarrollo no se encuentran necesariamente dentro de las fronteras administrativas. En México, en los estados de Jalisco y Zacatecas, la dinámica de la emigración a Estados Unidos - hasta entonces vista como un problema para las comunidades mexicanas por el envejecimiento y feminización de la población-, empieza a ser visto como un potencial para el desarrollo, debido al tema de las remesas. Se hace necesario el desarrollo de mecanismos que permitan canalizar las remesas para proyectos productivos, que den confianza a los inversionistas para que destinen sus recursos a inversiones de mediano y largo plazo.

35. Para esta vinculación, es importante no solamente la identificación de oportunidades para los productos o servicios de un territorio, pero también considerar los aspectos económicos en las estrategias de desarrollo. En algunas experiencias consideradas se percibe el sesgo hacia lo social en las estrategias planteadas. Los proyectos de cuño social, como la inclusión digital o la inclusión de grupos en situación de extrema pobreza son de suma importancia. Más aún, los aspectos económicos -como proyectos para la generación de empleos e ingreso, son los que dan sostenibilidad a las estrategias en los territorios.

V. AMPLIACIÓN DE LA ESCALA DE LOS PROGRAMAS ESPECIALES PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA (PESA): DE PROYECTOS PILOTO A PROGRAMAS NACIONALES

36. Para contribuir al alcance de las metas de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, la FAO, desde 1994, ha venido impulsando el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA). El Programa se diseñó en dos fases: una piloto, mediante la implementación de proyectos productivos en comunidades rurales, y una fase de ampliación, hacia Programas Nacionales para la Seguridad Alimentaria (PNSA) cuyo objetivo incluye la gestión de políticas nacionales de seguridad alimentaria.

37. El PESA esta ejecutándose actualmente en 27 países de la región (15 países de América Latina y 12 países del Caribe) mediante los cuales están siendo invertidos alrededor de 168 millones de dólares EE.UU., la mayor parte de los cuales financiados con recursos propios de los países.

38. La fase piloto de los PESA estuvo orientada a la ampliación de la oferta de alimentos en comunidades rurales, con altos índices de inseguridad alimentaria. Este abordaje, ha producido un muy útil y amplio acervo de “buenas prácticas” para la producción de alimentos y el mejoramiento de la seguridad alimentaria en comunidades rurales. En su fase ampliada (PNSA) ese enfoque centrado en la disponibilidad de alimentos es complementado por las otras dimensiones del concepto de seguridad alimentaria aprobado en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: el acceso, la utilización y la estabilidad en el suministro de los alimentos.

39. El principal desafío al que se enfrentan los PESA en América Latina es su transición de proyectos piloto a Programas Nacionales. En la práctica, se ha mostrado indispensable para contribuir en el éxito de ese tránsito la adopción de un abordaje territorial en la promoción de la seguridad alimentaria. El territorio (región, mancomunidad de municipios, etc.) es el espacio privilegiado para la gestión y articulación de una política de seguridad alimentaria, aprovechando todas las ventajas de los procesos de descentralización que están en curso en los países y la cada vez más amplia participación de actores de la sociedad civil. Las experiencias en territorios están más cerca de contribuir y articularse con políticas y programas de ámbito nacional.

40. Los Programas Nacionales para la Seguridad Alimentaria se proponen ampliar progresivamente su cobertura poblacional y replicar en un ámbito geográfico cada vez mayor las lecciones y “buenas prácticas” que se han obtenido en los PESA piloto u otros programas que comparten y/o complementan sus objetivos. Entre esas “buenas prácticas” están: la incorporación de innovaciones tecnológicas de bajo costo que tengan impactos de corto plazo en disponibilidad de alimentos, la producción de alimentos y el manejo racional y sostenible de los recursos naturales y la promoción de actividades generadoras de ingresos, sean agrícolas o no agrícolas.

41. Adicionalmente, esta fase ampliada de los PESA, en función de las características y las demandas específicas de los países, contempla:

- a. Contribuir en el perfeccionamiento de los marcos legales e institucionales relacionados con la efectiva aplicación del derecho a la alimentación y/o de los sistemas agroalimentarios.
- b. Asistir en el diseño de políticas nacionales de seguridad alimentaria.
- c. Colaborar en el montaje de sistemas de alerta temprana de crisis de seguridad alimentaria y de respuesta a emergencias provocadas por desastres naturales.
- d. Colaborar con el reforzamiento de los sistemas nacionales de calidad e inocuidad de alimentos para mejorar su competitividad en los mercados mundiales.
- e. Facilitar la participación de actores públicos y privados así como de la sociedad civil en la conformación de alianzas nacionales contra el hambre y su vinculación con una alianza mundial contra el hambre.
- f. Fomentar el intercambio de conocimientos y experiencias entre países en desarrollo (cooperación Sur-Sur) en el combate contra el hambre y la desnutrición.
- g. Contribuir en programas de educación y capacitación en temas nutricionales y de políticas de seguridad alimentaria.

42. Por otro lado se constata la incorporación del enfoque territorial del desarrollo que brinda la oportunidad de explorar las potencialidades de los vínculos entre lo urbano y lo rural y las economías de escala que suelen generar esta dimensión “medio”. Las posibilidades de establecimiento de alianzas entre distintos actores en una dimensión territorial del desarrollo pasa

entonces a ser la clave para la búsqueda de nuevas formas de inserción social de los más pobres en mercados que amplíen las posibilidades de generación de empleo e ingresos.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

43. Considerando el abordaje presentado y las experiencias prácticas que se están realizando, recomendamos:

- a. Incorporar en el diseño de políticas públicas:
 - i. El ámbito relacionado con las normas e incentivos que faciliten la actuación de mecanismos sociales de regulación de los mercados con el propósito de asegurar que en su funcionamiento sea considerado el interés público¹⁵.
 - ii. La racionalidad, lógica decisional y patrones de comportamiento de la “población objetivo”, explicitando cómo las expectativas e incentivos que generan las políticas conducen a modificar patrones de comportamiento en función de su principal objetivo, ya sea éste reducir su vulnerabilidad social o procurar su inserción económica en los mercados, o ambas.
- b. Brindar una mayor prioridad a las políticas públicas orientadas a la inserción económica y social de la agricultura familiar (pequeñas y medianas unidades económicas rurales) para lograr procesos mejor balanceados de crecimiento y desarrollo rural.
- c. Facilitar el proceso de creación de estructuras participativas para la promoción del desarrollo¹⁶ con el objetivo fundamental de permitir la expresión de energías productivas y de proyectos que no serían elaborados y ejecutados sin ellas. La apuesta es que a través de la organización y participación social, los actores locales que están mejor posicionados puedan influenciar y alterar la calidad de su inserción social en la dinámica de las regiones en que viven¹⁷.
- d. Crear un marco regulador para los nuevos arreglos institucionales que están surgiendo a nivel territorial en los países de la región. Este marco regulador proporcionaría el respaldo jurídico e institucional que facilitaría la concreción de diversas iniciativas público-privadas, lo que trae en sí el consecuente potencial de dinamización de las inversiones en los territorios y el incremento de oportunidades de generación de empleo e ingresos.
- e. Enfatizar la sistematización y disseminación de “buenas prácticas” en la aplicación de abordajes de desarrollo regional. La gran mayoría de los países en la Región en alianza con agencias de cooperación internacional impulsan diversas iniciativas al respecto, cuya dispersión debiera contrarrestarse con un esfuerzo mancomunado de aprendizaje.
- f. Asegurar el alineamiento de incentivos entre diversos programas públicos con objetivos y población objetivo o territorio de influencia comunes. Los incentivos que coloca un programa de transferencia de ingresos debieran estar alineados con los incentivos provenientes de programas de promoción de microempresas y los de éstos con programas de microfinanzas que, a su vez, debieran alinearse con los incentivos al desarrollo de mercados de servicios no financieros. Una herramienta a promover en este sentido son los convenios de programación para la coordinación de las inversiones públicas en

¹⁵ Ver en esta perspectiva el texto de Arnoldo Bagnasco (1988).

¹⁶ Consejos de desarrollo dual (en distintos niveles: comunitarios, municipales, regionales, estatales), fideicomisos, agencias de desarrollo rural o regional, son ejemplos de estos formatos organizacionales que están siendo creados y fortalecidos.

¹⁷ Como afirma Morgan (1996), “...por el hecho de ningún conocimiento poder competir con el conocimiento local, en especial con el conocimiento tácito local, es que el nivel regional debiera ser el locus primario de responsabilidades para el diseño y la oferta de políticas y apoyo a las empresas”.

territorios, acuerdos formales entre uno o más gobiernos (regionales, estatales y/o consorcios intermunicipales) con uno o más ministerios sectoriales para la realización de acciones con plazos determinados relacionadas con proyectos de inversiones en los territorios.

- g. Finalmente, adoptar una visión multidimensional y articulada del campo que incorpore lo urbano con lo rural, la comunidad con la ciudad intermedia, la descentralización hacia el municipio, con el papel de garantizar el equilibrio territorial de la región y la nación. La inversión en infraestructura, con la inversión en educación, capital humano y social constituyen el núcleo central de una política articulada dirigida a generar una estructura institucional sólida en la que las localidades rurales vayan tomando el liderazgo de su propio desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVAY, R. (2003), *O futuro das regiões rurais*. UFRGS Editora, Porto Alegre
- BAGNASCO, A. (1988), *La costruzione sociale del mercato*. Editora Il Mulino, Bologna.
- BEDUSCHI, L.C. y ABRAMOVAY, R. (2004), *Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais*. Revista Nova Economia, N° 14, Vol. 3, pp. 1 -36.
- BINSWANGER, H y AIYAR, S. (2003), *Scaling up Community-Driven Development: theoretical underpinnings and program design implications*. World Bank Policy Research Working Paper 3039.
- CEPAL. 2005, *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una Mirada desde América Latina y el Caribe*. Junio de 2005, Santiago de Chile
- DE JANVRY, A. y SADOULET, E. (2004), *Toward a Territorial Approach to Rural Development: International Experiences and Implications for Mexico's Microregions Strategy*. University of California, Berkeley.
- DE JANVRY, A. y SADOULET, E. (2002), *El desarrollo rural con una visión territorial*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Enfoque Territorial del Desarrollo Rural, Boca del Río, Veracruz, México, Octubre 2002, SAGARPA-IICA.
- FAO SDA. Participatory and Negotiated Territorial Development, Rome 2005.
- GORDILLO, G. y ICAZA, C. (2005), *Rural territories: harmonizing disparities and inequalities*. Documento de trabajo.
- GORDILLO, G (1999), *La ansiedad por concluir: la débil institucionalidad de las reformas estructurales en América Latina*. Revista Mercado de Valores, México, Nacional Financiera.
- GORDILLO, G. y JIMÉNEZ CANGAS, F. (2005), *La Nueva Agricultura*. Artículo aceptado para publicación en El Trimestre Económico. Fondo de Cultura Económica. México.
- IICA (2003), *Desarrollo rural sostenible: enfoque territorial*. San José, SINOPSIS. Disponible en <http://infoagro.net/shared/docs/a6/NuevoFinalIICA.pdf>
- MORGAN, Kevin (1996/1999), *Learning-by-interacting: Inter-firm Networks and Enterprise Support*, en OECD (1996/1999), *Networks of Enterprises and local development, Competing and Co-operating in Local Productive Systems* LEED/OECD, Territorial Development, Paris
- SCHEJTMAN, A. y BERDEGUÉ, A. (2003), *Desarrollo territorial rural*, Debates y temas rurales N° 1. Rimisp, Centro Latinoamericano para el desarrollo rural, Santiago de Chile. <http://www.rimisp.org>
- SEN, Amartya (2000), *Desenvolvimento como liberdade*, Companhia das Letras, São Paulo
- SOTO BAQUERO (2004), *Microfinanzas y Transferencias como incentivos para facilitar el desarrollo de los mercados financieros rurales*.
- VEIGA, José Eli da, et al (2001), *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*, Brasília: Convenio FIPE – IICA (MDA/CNRS/NEAD).
- VEIGA, José Eli da (2002), *Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas, SP: Editora Autores Associados.