



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura

**OBJETIVOS**  
DE DESARROLLO  
SOSTENIBLE

## 2030/ Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe

Documento nº 31

# La agenda 2030

y la transformación  
de los territorios  
rurales: un desafío  
para institucionalidad  
latinoamericana

---

# 2030/ Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe

---

Documento n° 31

## La agenda 2030 y la transformación de los territorios rurales: un desafío para institucionalidad latinoamericana

*Angela María Penagos y Claudia Ospina*

Cita Requerida:

Penagos, A.M. y Ospina, C. 2019. *La agenda 2030 y la transformación de los territorios rurales: un desafío para institucionalidad latinoamericana*. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 31. Santiago de Chile. FAO. 21 p.

Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

En el marco de la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, esta serie tiene el propósito de promover un amplio diálogo e intercambio de ideas sobre el desarrollo sostenible e incluyente de la alimentación, la agricultura y las sociedades rurales.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni respecto de la demarcación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

© FAO, 2019



Algunos derechos reservados. Esta obra se distribuye bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.es>).

De acuerdo con las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar la obra para fines no comerciales, siempre que se cite correctamente, como se indica a continuación. En ningún uso que se haga de esta obra debe darse a entender que la FAO refrenda una organización, productos o servicios específicos. No está permitido utilizar el logotipo de la FAO. En caso de adaptación, debe concederse a la obra resultante la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons. Si la obra se traduce, debe añadirse el siguiente descargo de responsabilidad junto a la referencia requerida: “La presente traducción no es obra de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La FAO no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción. La edición original en español será el texto autorizado”.

Todo litigio que surja en el marco de la licencia y no pueda resolverse de forma amistosa se resolverá a través de mediación y arbitraje según lo dispuesto en el artículo 8 de la licencia, a no ser que se disponga lo contrario en el presente documento. Las reglas de mediación vigentes serán el reglamento de mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules> y todo arbitraje se llevará a cabo de manera conforme al reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

Materiales de terceros. Si se desea reutilizar material contenido en esta obra que sea propiedad de terceros, por ejemplo, cuadros, gráficos o imágenes, corresponde al usuario determinar si se necesita autorización para tal reutilización y obtener la autorización del titular del derecho de autor. El riesgo de que se deriven reclamaciones de la infracción de los derechos de uso de un elemento que sea propiedad de terceros recae exclusivamente sobre el usuario.

Ventas, derechos y licencias. Los productos informativos de la FAO están disponibles en la página web de la Organización (<http://www.fao.org/publications/es>) y pueden adquirirse dirigiéndose a [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org). Las solicitudes de uso comercial deben enviarse a través de la siguiente página web: [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request). Las consultas sobre derechos y licencias deben remitirse a: [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

Fotografía de la portada y contraportada: ©FAO

# La ineludible necesidad de abordar la ruralidad

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son una imagen del mundo al que aspiran los 193 países que componen las Naciones Unidas. Lograr su consecución no solo exige el compromiso de todos y cada uno de los Estados Miembros, sino, además, el establecimiento de redes solidarias que favorezcan el cumplimiento de los ODS en los países que exhiben mayor rezago. Asegurar lo anterior significa, entre otras cosas, que la erradicación de la pobreza en todas sus formas es el principal desafío de cara al 2030, y sin duda se trata del problema social por antonomasia al que se enfrentan las sociedades modernas desde que existen como tal (ONU, 2015).

Hacer frente a la pobreza y la pobreza extrema, en particular, exige que los países dediquen su atención y recursos al ámbito rural, sin caer, además, en simplificaciones que descuiden su diversidad territorial y humana. Esto implica que los gobiernos y su institucionalidad desarrollen políticas e instrumentos que reflejen de manera expresa este compromiso a través de arreglos institucionales y presupuestos específicos que incluyan de manera expresa a la sociedad y el sector privado en su conjunto.

Si bien en América Latina y el Caribe (ALC) la mayor parte de la población vive en las zonas urbanas (82% en 2016), y buena parte de sus países son considerados de ingreso medio-alto o alto (datos del Banco Mundial y CEPAL), el 48,6% de la población rural es pobre y el 22,5% es pobre extrema. Además, en las zonas rurales se encuentra el 29% del total de personas pobres de la región y el 41% de las personas en pobreza extrema (FAO, 2018). A esto se suma que después de veinte años de reducción sostenida en el número de personas pobres rurales, entre el 2014 y el 2016 la pobreza rural volvió a aumentar en la región, pasando de 46,7% al mencionado 48,6% (FAO, 2018). De más está decir que la pobreza rural en todas sus formas no es una consideración de política pública inédita en la región. Sin embargo, después de veinte años de reducción sostenida en la tasa global de personas en condición de pobreza rural en la región, entre el 2014 y el 2016 esta aumentó en 2 puntos porcentuales, de un 46,7 a un 48,6% (FAO 2018).

El problema de la pobreza rural en la región es multidimensional, pues, entre una serie de elementos de preocupación social, la población recibe servicios educativos más deficientes; el acceso al agua potable y a los servicios sanitarios es limitada; las probabilidades de sufrir inseguridad alimentaria son más altas; y las burocracias públicas tienen menores capacidades de gestión a causa de las dinámicas del centralismo (FAO 2017; FAO *et al.*, 2018).

En la región, alrededor de 6 millones de niños trabajan en el sector agrícola (47,6% del total de niños que trabajan); la informalidad en el trabajo en las zonas rurales oscila entre el 55% y el 98; y en 2015 solo el 22% de la población rural estaba afiliada a un sistema de pensiones. Adicionalmente, el índice de feminidad de la pobreza rural ha crecido de 108,7 a 114,7 entre 2007 y 2014 (FAO 2018). Estas cifras dan cuenta las barreras que debe sortear la población rural para ejercer sus derechos ciudadanos.

Conviene advertir que las zonas rurales tienden a presentar dinámicas de conflicto social que, ante la ausencia de instituciones y mecanismos que equilibren la capacidad de negociación de los

actores, tienen impactos negativos sobre el crecimiento de los territorios y el crecimiento nacional vía una larga lista de enfermedades políticas y socioeconómicas (Modrego y Cazzuffi, 2015; Rodríguez-Pose y Wilkie, 2018). En muchos de los territorios rurales se superponen intereses relacionados con estructuras de poder que excluyen a un grupo importante de sus habitantes de las esferas de decisión, generando espacios para el desarrollo de actividades como la minería ilegal y los cultivos de uso ilícitos. Ejemplos de estos intereses son el control de los recursos naturales, la concentración de la propiedad y la tenencia de la tierra, la concentración de la comercialización y de la agroindustria, la recuperación y consolidación de territorios ancestrales, la expansión de los centros urbanos, y los megaproyectos de interés nacional.

Más aún, en las zonas rurales se encuentran los recursos naturales y los servicios ecosistémicos fundamentales para el desarrollo de la vida en el planeta, los que han sido degradados significativamente a lo largo de las últimas cinco décadas. Así, solo el 23% de las tierras que existen en la región no muestra señales de degradación. Por su parte, la pérdida de superficie boscosa sigue disminuyendo, entre 1990 y 2015 está se redujo cerca de 7 puntos pasando de 51,3% de la superficie terrestre a 46,4% (FAO, 2018). De esta manera, para avanzar en la reducción de la pobreza, reducir la conflictividad social y, en último término, favorecer un desarrollo incluyente y sostenible, las políticas y los arreglos institucionales deben incorporar en su diseño las específicas interacciones —sociales, culturales y económicas— que se dan en el seno de las áreas rurales.

Adicionalmente, la agricultura sigue siendo la principal actividad económica de los territorios rurales de la región. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2014 empleaba al 52,6% de los ocupados rurales de la región. La agricultura, pese a su potencial para nutrir la salud humana y apoyar un crecimiento sostenible ambientalmente, actualmente es una de las principales amenazas para el logro de ambos objetivos. Hay evidencia de que la forma de producción actual de alimentos es uno de los principales factores del cambio ambiental mundial (Willet *et al.*, 2019) y que, a su vez, dicho cambio es la mayor amenaza para la salud en el siglo XXI (Watts *et al.*, 2018)<sup>1</sup>.

En la región, por lo demás, la agricultura exhibe un mal desempeño, en tanto los ingresos que genera son bajos y en ella existen potentes desigualdades de género. En el año 2012, la productividad laboral del sector en América Latina y el Caribe fue 14,3 veces menor que la de Estados Unidos, además ostentando una tasa de crecimiento también menor que la de ese país (CEPAL *et al.*, 2015). Para el 2014 el ingreso promedio agrícola fue 50% menor que el ingreso no agrícola en las zonas rurales de la región, y a su vez el ingreso laboral real de los trabajadores rurales representó el 68% del ingreso promedio de los trabajadores urbanos (OIT 2016).

En lo que concierne a las desigualdades de género en la agricultura, en términos de acceso a recurso y remuneraciones, las mujeres —que representan alrededor del 20% de la fuerza laboral agrícola de la región— se encuentran en peores condiciones que los hombres. A modo de ejemplo, en Brasil solo el 11% de las mujeres tienen la titularidad de la tierra; en México esa proporción alcanza el 22,4%, y en Perú, el 27 % (FAO 2012).

Debido a lo expuesto hasta este punto, es importante mencionar que para alcanzar los ODS es necesario que la agricultura tenga buen desempeño. Para ello, es imperativo que se creen ciertas condiciones, en particular aquellas relacionadas directamente con la producción y, por otro lado,

<sup>1</sup> Este tema se profundiza en el apartado dedicado a sistemas agroalimentarios de este mismo libro.



aquellas relacionadas con los territorios en los que se desenvuelve<sup>2</sup>. De hecho, la alimentación sostenible y saludable es considerada por varios actores, entre ellos el Stockholm Resilience Center y el EAT–Lancet Commission, como el eje rector de los ODS, en el entendido de que apela a un modelo de desarrollo donde la economía debería servir a la sociedad para que evolucione dentro del espacio operativo seguro del planeta (Ver Figura 1).

**Figura 1.** Cómo la alimentación conecta todos los ODS



**Fuente:** Centro de Resiliencia de Estocolmo

El escenario descrito debe considerar, además, que los territorios rurales no son ajenos a las dinámicas de transformación actuales. Así, como consecuencia de la diversificación de los mercados laborales, la creciente dinamización de las pequeñas y medianas ciudades, los patrones de migración internos y externos, y el rol en su economía de los sistemas agroalimentarios —aspectos que se tratarán con mayor detalle en la siguiente sección—, estos territorios han adquirido configuraciones inéditas en su historia.

Parece reiterativo señalar que más de tres cuartas partes de las 169 metas de los ODS, guardan relación con el mundo rural (FAO, 2018). Por ello, **la Agenda 2030 debe reconocer que los espacios rurales son determinantes en el logro de sus metas y que las políticas públicas y los arreglos institucionales asociados deben considerar la complejidad de lo rural para poderlas cumplir. El desafío para los países, en consecuencia,** es repensar la institucionalidad pública que se encarga de lo rural en donde convergen los ministerios de agricultura tradicionales, los espacios intersectoriales, los gobiernos subnacionales los diversos actores del territorio, incluyendo al sector privado. Las interacciones entre cada uno de estos niveles y los procesos de coordinación y cooperación son elementos determinantes a la hora de decidir cuál es el mejor modelo para abordar esta problemática.

<sup>2</sup> Entre de las condiciones relacionadas directamente con la producción agrícola, la Agenda 2030 considera el acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de producción y a los conocimientos, los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas, así como la aplicación de prácticas agrícolas resilientes, un aseguramiento de las inversiones en infraestructura rural, investigación y servicios de extensión agrícola, desarrollo tecnológico y bancos de genes de plantas y ganado, y la corrección y prevención de las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales.

# Desafíos de la institucionalidad rural latinoamericana

## con miras al cumplimiento para enfrentar la Agenda 2030

Avanzar en una reflexión sobre la institucionalidad que nutra las estrategias y acciones a emprender para dar adecuada cuenta de los desafíos que fija la Agenda 2030, exige reconocer las transformaciones históricas que ha experimentado el mundo rural latinoamericano (diversificación de los mercados laborales, creciente importancia de las ciudades pequeñas y medianas, y transformación de los sistemas agroalimentarios y el cambio climático). En el marco de las ODS, existe una oportunidad única para desarrollar una institucionalidad más versátil, una equipada con las herramientas para abordar el nuevo mundo rural.

De hecho, hoy las sociedades rurales son más diversas y cada vez dependen menos de la agricultura: en el periodo entre 2002 y 2014 la tasa de la población rural empleada en la agricultura se redujo en 8 puntos porcentuales, de 60,7 a 52,6% (CEPAL *et al.*, 2017). En el extremo inferior de la distribución se puede hallar a Costa Rica, en donde solo el 35% de la población rural se ocupa de estas labores (INEC 2015).

No obstante, América Latina y el Caribe ha experimentado ritmo acelerado urbanización, las ciudades pequeñas y medianas son sociodemográfica y económicamente dinámicas. De acuerdo con Berdegú y Proctor (2014), la proporción de la población total que habita pueblos y pequeñas y medianas ciudades es del 40% y continúa en crecimiento, mientras se observa una estabilización, y en varios países una disminución, de la proporción de la población total que reside en grandes ciudades. Estos asentamientos pequeños y medianos por lo general tienden a configurar territorios con fuertes interdependencias centradas en entornos rurales y en las actividades que se desarrollan en estos entornos, incluyendo la agricultura.

Adicionalmente, hallazgos hechos recientemente por Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp) (2019) indican que para Colombia, México y Chile existe una relación positiva entre la proximidad de territorios rurales a ciudades y el desarrollo de sistemas agroalimentarios, y que es en los territorios urbano-rurales donde se presentan más sistemáticamente dinámicas de crecimiento inclusivo (Berdegú y Soloaga, 2018), con lo que se confirma que la relación entre el tamaño de las ciudades y el crecimiento económico no es lineal (Frick y Rodríguez-Pose, 2018).

Estas transformaciones rurales se han dado en un contexto específico, cuyos principales elementos son la mayor importancia de los gobiernos subnacionales, la mejora de la conectividad rural tanto -física como a través de tecnologías de la información- y el consecuente fortalecimiento

de los vínculos rural-urbanos<sup>3</sup> que fortalece las relaciones e interdependencias de los actores del territorio. Con estos cambios, pierde sentido la definición dicotómica de urbano y rural. En vez de esto tenemos un continuo entre áreas rurales muy aisladas y metrópolis que comercian con un número indeterminado de áreas rurales, y en el medio un gran espacio donde la mayor parte de las sociedades rurales contemporáneas se ubican: los territorios rurales-urbanos (Berdegue *et al.*, 2014).

Una aproximación al mundo rural desde la lógica de los ODS exige, entonces, comprender las limitaciones de la institucionalidad rural vigente de la región. Si bien los países tienen diversos modelos de operación, se puede afirmar que, en general, unos con más intensidad que otros, presentan al menos siete rasgos que afectan el diseño e implementación de intervenciones oportunas en el mundo rural y, por consiguiente, el cumplimiento de la Agenda 2030.

**I) Los arreglos institucionales y los modelos de intervención en lo rural** se orientan por una definición miope de la realidad rural contemporánea. De acuerdo con las estadísticas oficiales de muchos de los países de la región, lo rural es lo residual a lo urbano y se caracteriza precisamente por una dicotomía entre estas dos áreas, asociada a la actividad económica, a la densidad demográfica, y al rezago. Según las definiciones al uso, la ruralidad se asocia, o lo componen las áreas en las que se desarrolla la actividad agropecuaria y otras actividades primarias, y también por bajas densidades poblacionales, alta dispersión de los asentamientos, y ausencia de infraestructura (Gordillo *et al.*, 2017). La institucionalidad y las políticas públicas que se desprenden de esta definición no dan debida cuenta de una realidad en donde la economía y el empleo rural se han diversificado, las sociedades rurales son más diversas y diferenciadas entre sí, y más interdependientes con los espacios urbanos.

Producto de esta definición acotada, **a la institucionalidad agropecuaria encabezada por los ministerios de agricultura, bastante anacrónicos y obsoletos en algunos casos, se les ha encargado, en buena parte de los países, el desarrollo rural**, lo que en la práctica desborda su capacidad y ha llevado a que lo rural se siga circunscribiendo con lo estrictamente agropecuario. Los instrumentos de política y la estructura presupuestal terminan sometiendo cualquier lógica integral a la inercia sectorial, lo que conduce a que muchos de los programas que han buscado avanzar en el desarrollo rural presenten debilidades, porque al final lo que resulta es la multiplicación de lógicas sectoriales focalizadas territorialmente, pero altamente descoordinadas (Rimisp, 2015).

## **ii Los ministerios sectoriales no tienen modelos de intervención modernos en lo rural.**

Cuando se han implementado proyectos para responder a las demandas rurales desde ópticas sectoriales (salud, educación, infraestructura, comercialización, justicia, entre otros), estos acababan siendo intervenciones fragmentadas, dispersas, e incluso duplicadas, operadas en el terreno a través de terceros, lo cual encarece los costos de los programas y diluye la gobernanza de lo que debería ser una política pública para el desarrollo rural.

En consecuencia, los programas que se han implementado bajo esta institucionalidad han tenido bajos resultados en términos de crecimiento con inclusión social y sostenibilidad ambiental e impacto en la reducción de la pobreza rural y la desigualdad territorial. De acuerdo con Gordillo

<sup>3</sup> Por vínculos rural-urbanos nos referimos a las diferentes interacciones funcionales entre habitantes, empresas y organizaciones de áreas rurales y urbanas.



*et al.* (2017), la debilidad institucional más exclusión es la expresión más evidente de la “paradoja latinoamericana”: una región que ha tenido altas tasas de crecimiento, pero con una de las relaciones crecimiento-reducción pobreza rural más débiles del mundo. De hecho, es difícil medir el impacto de las intervenciones públicas no agrícolas en las áreas rurales, pues los proyectos de inversión sectoriales no identifican qué parte de sus recursos se orientan a estas zonas, y por consiguiente son necesarias metodologías complejas para determinar la magnitud del gasto público orientado hacia las áreas rurales (Gordillo *et al.*, 2006).

**iii) La debilidad de los ministerios de agricultura, lo que les impide desarrollar una política agrícola acorde a las transformaciones del mundo rural y la Agenda 2030.** El mejoramiento de la productividad se asoma con timidez en sus instrumentos sectoriales, a pesar de los efectos positivos que sugieren algunas evaluaciones (Ver Recaudro 1). La innovación se ha concentrado en los sistemas productivos agroindustriales, los cuales en la práctica operan como economías de enclave con pocos efectos de desborde en los territorios y en otras actividades rurales que pueden dinamizar los territorios más rezagados.

#### **Recaudro 1:** Resultados evaluación ex-ante de cinco políticas públicas con enfoque territorial en Colombia

En el marco del proyecto “Metodología para la focalización funcional de las inversiones territoriales” desarrollado por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp), la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ), y el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP), se realizó una evaluación ex-ante que buscó cuantificar el efecto potencial de las intervenciones contenidas en el portafolio de intervenciones de política pública priorizadas por el DNP, a saber el mejoramiento de la productividad agropecuaria, el mejoramiento de la infraestructura productiva, la implementación de un catastro multipropósito, y el mejoramiento del ordenamiento territorial.

En el caso del valor agregado no minero, los resultados sugieren que el mayor efecto potencial para mejorar este indicador de desarrollo económico son aquellas intervenciones que actúan sobre el mejoramiento de la actividad agropecuaria. Dotando de acceso a agua, crédito y asistencia técnica, estas incrementan en un 10% el porcentaje municipal de unidades de producción agropecuarias (UPA). Al igual que para el resto de las intervenciones, la variabilidad resultante de este efecto esperado es alta. Mientras algunos municipios exhiben variaciones porcentuales de hasta un 14%, en otros municipios el efecto de esta política se encuentra por debajo del 2%. Visto por tipología subregional, las que registran un mayor efecto promedio son las tipologías 2 (municipios intermedios) y 4 (municipios rurales profundos). Por cuenta de esta intervención, en la tipología 2 se observa un incremento en el valor agregado municipal per cápita no minero del 4.5%, y del 4.2% en la tipología 4.

Junto con los resultados de más ejercicios como estos, la evaluación concluye que intervenciones de política pública con enfoque territorial podrían llegar a tener efectos que se verían más fácilmente reflejados en el corto plazo en mejorías en el valor agregado per cápita municipal, y en el largo plazo en reducciones de la misma magnitud en los indicadores de pobreza monetaria y multidimensional.

Fuente: Rimisp, GIZ y DNP (2018).

Prueba de esto es que los ministerios no han logrado establecer una base desarrollada de bienes públicos relacionados con infraestructura, tecnología y conocimiento, organización para el mercado lo cual limita la rentabilidad de las inversiones privadas. López, *et al.* (2017) y Anríquez *et al.* (2016), encuentran que durante los periodos 1985 a 2001 y 2006 a 2012 la mayoría de los países asignaban una gran parte de los gastos agrícolas a bienes privados, con sólo 4 de los 18 países analizados que asignaron menos de la mitad de su gasto agrícola a bienes privados en el último periodo. Según Anríquez *et al.*, (2016) la subinversión en bienes públicos es particularmente debilitante para el crecimiento agrícola en los países donde predominan pequeños productores con un capital limitado.

**iv) La institucionalidad desconoce la operación de las dinámicas territoriales, lo que favorece la generación de tensiones en los territorios rurales. Además, no cuenta con mecanismos efectivos que permitan una gestión de estos conflictos en favor del desarrollo.** Los territorios rurales son escenario de un conjunto de tensiones derivado de la superposición de intereses de múltiples actores. Estas tensiones generan conflictos-socio territoriales que afectan el desarrollo incluyente y sostenible. De hecho, la atención a estos fenómenos tiende a suceder cuando los procesos están avanzados, por lo que la negociación se basa más en un ejercicio de fuerza o en el cruce de solicitudes puntuales casi que individuales, más que en una gestión que permita llegar a acuerdos confiables y sostenibles. Por ejemplo, con más de 300 casos documentados por el “Atlas global de Justicia Ambiental”, los conflictos ecológicos están aumentando en la región, hecho respecto del que la institucionalidad se ha mostrado incapaz de tramitarlos para evitar que las poblaciones rurales vean afectada su vida por el impacto ambiental o por el asesinato de activistas que se manifiestan en contra de determinados proyectos (EJAtlas, 2017).

**v) La institucionalidad basa su operación en divisiones político-administrativas que no capturan algunas relaciones funcionales (sociales, económicas y ambientales) entre unidades administrativas.** No permitir la ejecución de iniciativas tomando en cuenta estas funcionalidades reduce la efectividad de las políticas, en tanto impide la posibilidad de desarrollar vínculos virtuosos entre entidades territoriales que generen oportunidades económicas y sociales para sus habitantes. Además, bajo este marco operativo unidades pequeñas o débiles institucionalmente normalmente, por lo general, no consiguen acceder o no pueden aprovechar las oportunidades que generan las políticas públicas, quedando atrapadas en escenarios donde incluso se les considera como territorios inviables y con poco peso en la economía nacional.

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que se empezaron a construir en Colombia con ocasión de la implementación del Acuerdo de Paz, basaron su operación en la priorización de 170 municipios agrupados en 16 subregiones, las cuales se delimitaron teniendo en cuenta la presencia del conflicto, la pobreza y dinámicas del conflicto. Ha sido uno de los procesos empiezan su operación a una escala de planeación más allá del municipio. Su diseño fue una gran apuesta por superar varias de las deficiencias de la institucionalidad que se han descrito en este documento (Ver Recuadro 2).

## Recaudro 2: Programas de Desarrollo Territorial con Enfoque Territorial en Colombia

### Colombia – Programas de Desarrollo Territorial con Enfoque Territorial (PDET)

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) son una ambiciosa apuesta por transformar algunos de los territorios más rezagados y afectados por el conflicto armado en Colombia. Los PDET fueron diseñados tomando en cuenta los elementos claves del desarrollo territorial rural, por lo cual se estableció que debían estar dirigidos a materializar una visión colectiva de futuro, ser multisectoriales, permitir la concurrencia de los distintos ministerios sectoriales en territorio, estar coordinados por una agencia intersectorial y en particular, facilitar que los actores territoriales fueran agentes de su propio desarrollo.

Para esto último se diseñó una ruta metodológica para la construcción participativa de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), que por primera vez desplegaba un gran operativo desde la mínima unidad territorial (las veredas), pasando por los municipios, para llegar a las subregiones definidas por el programa, con lo cual se esperaba darle voz y poder de decisión a los actores territoriales de todos los niveles, desde ciudadanos rurales no organizados, hasta representantes de la institucionalidad local de los 170 municipios priorizados agrupados en 16 subregiones.

Estos programas empezaron a implementarse en agosto de 2017 y para inicios de 2019 ya se habían firmado todos los PATR de las subregiones. Esta primera etapa de formulación participativa de los planes pone de manifiesto varios retos a los que se enfrentan los programas de desarrollo territorial para la construcción de paz en sus fases operativas.

En primer lugar, algunas dinámicas políticas hicieron que la agencia encargada de los PDET (la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) no pudiera ubicarse en el sector de la Presidencia, sino en el sector agricultura, lo cual impone algunas barreras para ejercer una efectiva coordinación de la institucionalidad sectorial. Segundo, producto de las dinámicas del conflicto armado no fue usual encontrar coaliciones sociales que aglutinaran a diversos actores bajo una visión colectiva del territorio. Por el contrario, se encontró un tejido social fragmentado y limitado empoderamiento de los actores locales. Por último, existió una alta presión por obtener resultados en el corto plazo, lo que, sumado a ciertas frustraciones por parte de la institucionalidad nacional al obtener pactos comunitarios y municipales compuestos por solicitudes dispersas, condujo a que la lógica sectorial fuera tomando protagonismo a medida que avanzaba el proceso participativo.

No obstante, la formulación participativa de los PATR abrió espacios de encuentro y deliberación entre actores que habían permanecido aislados y silenciados por el conflicto, fortaleciendo liderazgos, permitiendo que se avanzara en la identificación de aquellas visiones compartidas del territorio, y así fortaleciendo el tejido social, los procesos de reconciliación y los mecanismos de solución pacífica de los conflictos.

De esta manera, el proceso ha demostrado que la transformación de los territorios a partir del protagonismo de los actores territoriales y de un fuerte liderazgo gubernamental es una apuesta con un gran potencial, pero que tiene grandes retos y que se desarrolla con una temporalidad que no responde a las lógicas sectoriales. Por esto debe seguir insistiéndose en la necesidad de llevar a cabo ejercicios explícitos de empoderamiento de los actores territoriales (y de reconciliación en casos particulares como los de Colombia) donde no exista la presión por obtener iniciativas estructuradas técnicamente en el corto plazo.

Fuente: Elaboración propia con base en Rimisp (2019a).

**vi) La institucionalidad aún enfrenta problemas para promover y facilitar la complementariedad público-privada.** En el discurso público todavía está muy presente una gran división entre “el Estado” y “el Mercado” para decidir la provisión de un bien o servicio, por lo cual se discuten como alternativas excluyentes. En el ámbito rural, el relacionamiento del sector público con los actores privados ha mostrado ser vulnerable a caer en dinámicas donde los actores se vuelven dependientes o donde se pierde la transparencia de los procesos. Lo anterior puede atribuirse a la ausencia de esquemas de cogestión y de mecanismos eficientes de control y rendición de cuentas, así como a la falta de capacidad de organización y negociación de los interlocutores privados,

En cualquier caso, se ha intentado avanzar en el desarrollo de esquemas que faciliten la convergencia de las fortalezas del sector privado y del sector público para cerrar la brecha de inversión en la prestación de algunos bienes y servicios. Ejemplo de esto son las Alianzas Público Privadas, que, pese a los avances, aún requieren la mejor definición de los requisitos que deben cumplir cada una de las partes para una complementariedad efectiva entre ambos sectores y la maximización del beneficio social.

**vii) Falta de procesos de monitoreo y evaluación que retroalimenten las políticas.** No existen sistemas de monitoreo y evaluación de las iniciativas para las zonas rurales que permita aprovechar las diferentes experiencias de la región. En particular, los gobiernos de América Latina y el Caribe carecen de recursos financieros y técnicos destinados a la implementación de evaluaciones basadas en evidencia.

Hacen falta procesos de retroalimentación, en el que los resultados, las evaluaciones y las lecciones aprendidas sean usadas para mejorar el diseño y la implementación de los programas existentes, así como la voluntad política para cambiar lo que la evidencia muestra que no funciona. Esto cobra especial relevancia ya que la experiencia ha demostrado que no es posible determinar cuál es el único conjunto de reglas institucionales que es óptimo para cualquier tipo de problema y para cualquier lugar, pues su impacto depende del contexto específico, e incluso este contexto puede cambiar muy rápido en el tiempo (Ostrom, 2009), por lo cual los procesos de monitoreo, evaluación, y retroalimentación, son fundamentales para poder alcanzar los objetivos planteados.

El Plan Brasil Sin Miseria (Ver Recuadro 3) es un ejemplo de un plan que intentó adaptar la institucionalidad pública para superar las características anteriormente descritas. Esto, a partir de una fuerte voluntad política para poner a la pobreza extrema como una de las principales prioridades de gobierno nacional y subnacional, se integraron programas y plataformas ya establecidas bajo una lógica común, en la que la cooperación intersectorial y multinivel jugó un papel central.

### Recuadro 3. Brasil – Plan Brasil Sin Miseria

#### Brasil – Plan Brasil Sin Miseria

El Plan Brasil Sin Miseria, creado en 2011 con un plazo de cuatro años, fue la estrategia del gobierno brasileño para avanzar en el sistema de protección social universal del país a través de la priorización de la pobreza extrema. Este Plan creó, renovó, amplió e integró varios programas sociales, y articuló acciones del gobierno federal con estados y municipios en torno a tres ejes de actuación: garantía de renta, inclusión productiva urbana y rural, y acceso a servicios públicos.

En lo que respecta al medio rural, la estrategia dirigida consistía en una búsqueda activa por medio de la red de asistencia social presente en todo el país en ofrecer al público objetivo del Plan la protección social articulada a acciones de inclusión productiva rural, siempre articuladas con las acciones de los otros ejes. Este paquete de inclusión productiva rural incluía asistencia técnica especializada, recursos para invertir en las explotaciones, la ampliación del acceso al agua y la energía eléctrica (tanto para los productores, como para los hogares, y las escuelas), apoyo a familias que desarrollan actividades sostenibles en zonas con activos ambientales significativos, y el apoyo a la comercialización de la producción, mediante compras públicas y privadas. Un gran programa de seguros rurales para los más pobres fue desarrollado en las zonas del semiárido brasileño.

Más allá de las acciones del Brasil sin Miseria, los productores también podían acceder a las líneas de crédito y microcrédito rurales y a tecnologías difundidas por la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa).

A diferencia de experiencias anteriores con grandes iniciativas de naturaleza intersectorial, la coordinación del Plan Brasil sin Miseria no se otorgó a un órgano central de la Administración Federal, sino a un ministerio sectorial, el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), y en particular a la recién creada Secretaría Extraordinaria para la Superación de la Extrema Pobreza (Sesep). En esta decisión se tomó en cuenta la experiencia del MDS en iniciativas centradas en público pobre y vulnerable, y su responsabilidad en la coordinación nacional del Registro Único. Además, el hecho de que el MDS no tuviera atribuciones de un órgano central hizo posible un enfoque mucho más operativo sobre las políticas que formaban parte del Plan y una participación no sólo como coordinador sino también como responsable de algunas de sus metas. Esto dio espacio para que las secretarías estatales y municipales de asistencia social se configuraran como instancias de coordinación políticas.

El MDS orientó su labor de coordinación de manera horizontal. A nivel nacional a través de tres instancias ministeriales (el Comité Gestor Nacional, el Comité Ejecutivo, y el Grupo Interministerial de Acompañamiento); nivel subnacional, mediante la plataforma del Sistema Único de Asistencia Social, otras plataformas de políticas, como salud y educación y a través de viajes de los funcionarios de la Sesep a los estados y municipios. La regla era encontrar en espacios flexibles soluciones ad hoc para los obstáculos que se presentaban día a día. Por ejemplo, en general, la interacción entre los miembros de las instancias ministeriales no se daba través de reuniones formales. Además, la Sesep se encargó de desarrollar un plan detallado de participación social por medio de un diálogo constante con la sociedad civil y la academia. Esta estructura de coordinación nacional inspiró a varios estados y municipios a crear instancias propias de coordinación y seguimiento de las acciones relacionadas con el Plan.

Una herramienta muy importante fue la matriz de resultados y metas del Plan adjunto a cada una de las municipalidades y los estados. Bajo pactos firmados con ellos, la gestión de estos resultados y metas tenía un buen sistema de informaciones y datos para cada uno de ellos y la SESEP hacia el seguimiento de las matrices con cada uno.



Para la financiación del Plan, la Secretaría de Presupuesto Federal creó una glosa presupuestaria específica para el Brasil sin Miseria la cual quedaba libre de cortes y tenía prioridad en la liberación de los recursos financieros. Lo anterior se hizo con el fin de evitar que los “asientos” que separan las áreas de actividad de la administración pública fueran una barrera para contabilizar los recursos y para su uso en rubros intersectoriales. Dependiendo de qué vía permitía una más rápida implementación, en este Plan algunos recursos eran transferidos directamente por alguno de los 22 ministerios sectoriales que hacían parte del Plan a las familias beneficiarias, y en otros casos se hacían transferencias para ser ejecutadas por los municipios. Además, se contaba con recursos que aportaban los estados y municipios.

Con respecto a las actividades de gestión, seguimiento y evaluación de las acciones del Plan, la Sesep trabajó en gabinetes de coyuntura temáticos, con reuniones periódicas en las cuales participaban representantes de los diferentes órganos del gobierno federal y otros actores implicados. En el caso de los programas que ya contaban con mecanismos propios de seguimiento no fue necesario implementar estos gabinetes. Además, como coordinador del Plan, el MDS cotejaba las bases de datos de los programas con la base del Registro Único, permitiendo el seguimiento de la efectividad, la focalización, y la toma de decisiones más ágiles y precisas. El MDS también divulgaba semestralmente los resultados en publicaciones bautizadas como “Cuadernos de Resultados” y entregaba informes bimensuales para estados y municipios.

Finalmente, se pueden destacar tres elementos que resultaron fundamentales en la ejecución de este plan. Primero, la voluntad política, expresada en la implicación directa de la Presidenta de la República que colocó al Plan como prioridad del gobierno y tenía un contacto directo con la ministra de desarrollo social. Esto facilitó que los demás ministros, gobernadores y alcaldes se implicaran en el proceso (de hecho, se suscribió un pacto federal con adhesión formal de todos los estados). Segundo, el Plan se construyó sobre los avances realizados por administraciones anteriores en el sistema de protección social, tal como el Programa Bolsa Familia, dejando inalterados ciertos programas, y utilizando algunas plataformas ya creadas como la tarjeta del Bolsa Familia, la Tarjeta Ciudadana, y el mecanismo de las “transferencias fondo a fondo”. Tercero, el Registro Único para Programas Sociales, confirió eficiencia al Plan al concentrar en un solo instrumento las actividades de registro, diagnóstico y selección de participantes para todas las iniciativas del Plan, reduciendo así el costo de desarrollo de sistemas de información y ampliando las oportunidades de sinergias y mejor focalización. En todo caso conviene destacar que el Plan tuvo resultados importantes en reducción de la pobreza.

Fuente: Elaboración propia con base en MDS (2015).

# Recomendaciones para la institucionalidad rural de cara a la Agenda 2030

Crear una institucionalidad robusta y sostenible es un proceso mucho menos intencional y controlado de lo que creen los hacedores de política pública. Dicho esto, de todos modos es necesario un tipo de liderazgo que no pierda de vista algunos principios básicos que, aunque en la práctica se manifiesten en acciones que se ajusten a condiciones particulares, siempre sean coherentes para alcanzar metas tan ambiciosas e indivisibles como las de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Así como **primera línea de trabajo es necesario consolidar un centro de gobierno que facilite las transformaciones necesarias de la institucionalidad rural**. Los ministerios de agricultura al no poder desprenderse de su origen sectorial ni de sus inercias políticas, han demostrado no ser los candidatos idóneos para asumir este liderazgo, aunque deben seguir jugando un rol tan importante como el que debe jugar cualquier ministerio sectorial.

Lo anterior no significa, que dicho centro de gobierno se convierta en el protagonista de la transformación institucional rural, sino, más bien, que se constituya como un facilitador con capacidad de asignación de recursos, el que, por cierto, debe tener siempre en consideración la agenda ya trazada, y fijar el marco bajo el que todos los actores se desenvuelven. Para esto es fundamental que cuente con el respaldo político del más alto nivel, y que el plan que se estructure se asuma como prioridad estratégica bajo algún instrumento formal para así poder alinear más fácilmente todos los intereses.

Este centro de gobierno debe facilitar el diálogo y la resolución de conflictos para así llegar a acuerdos sobre la visión del desarrollo sostenible, que permitan impulsar acciones mancomunadas en pro de la implementación de los ODS. En este punto donde el esfuerzo de coordinación multinivel se debe explicitar y contar con los incentivos suficientes para que converjan cada uno de los actores involucrados. No hay que olvidar que los ODS no son Estado-céntricos. Por lo mismo, es importante que dicho centro de gobierno provenga de alguna institución que cuente con la experiencia suficiente en este tipo de procesos multisectoriales y multinivel. Un ejemplo de esto, obviamente con matices y diferencias, es lo que se logró en Francia con los contratos Plan Estado Región, que tienen más de 30 años (Ver recuadro 4). Este modelo de intervención cuenta con una Comisión General para la Igualdad de los Territorios que se concibe como un servicio del Estado bajo la autoridad del Ministerio para la Cohesión de los Territorios y de las Relaciones con las Colectividades Territoriales.

#### Cuadro 4. Francia – Los Contratos Plan Estado-Región en Francia

##### Francia – Contratos Plan Estado-Región

Los Contratos Plan Estado-Región (*Contrats de plan État-région* - CPER) son instrumentos para la planeación y la descentralización creados por ley hace más de treinta años en Francia. Mediante estos contratos, el Gobierno (a través del prefecto regional, el que es representado por su Secretario General de Asuntos Regionales), y el ejecutivo regional, se comprometen en la programación de inversiones plurianuales, dirigidas especialmente a los territorios más vulnerables, en componentes previamente definidos por estos actores y las autoridades sub-regionales.

De esta manera, los CPER ofrecen un marco para garantizar la coherencia de las políticas públicas en los territorios, a través de la asociación privilegiada entre el Estado, las regiones y las autoridades subregionales (departamentos, metrópolis, municipios y comunas), facilitando la estructuración de proyectos a partir de la convergencia organizada de financiación estatal, regional, subregional, y de otras fuentes como los fondos europeos, programas nacionales de inversión, agencias estatales y organizaciones de investigación.

En la actual sexta generación de los CPER (2015-2020) el Estado destinará un total de 14.300 millones de EUR y las regiones 15.200 millones de EUR, distribuidos en seis componentes (movilidad multimodal; educación superior, investigación, e innovación; transición ecológica y energética; economía digital; sectores y fábricas del futuro; y territorios) y en el empleo como una prioridad transversal. La Comisión General para la Igualdad de los Territorios (CGET) conduce esta nueva política contractual, liderando redes y apoyando a los actores territoriales. Sus campos de intervención son interministeriales: acceso al empleo, a los cuidados y a los servicios públicos, cohesión social, inclusión informática, ayuda a las movi- lidades, inversión, transiciones ecológicas, re-dinamización de los territorios frágiles y de los centros de la ciudad

Con esto los Contratos Plan se han convertido en un instrumento fundamental de la política de ordenamiento territorial, que en cada generación ha adquirido un mayor peso financiero, un número creciente de aliados, y se ha alejado cada vez más de la financiación de infraestructura para abordar los ámbitos del desarrollo sostenible. No obstante, algunos de sus mayores retos son la fragmentación de las iniciativas regionales, la coordinación con fondos europeos y programas sectoriales, y la ejecución eficiente de los recursos comprometidos, la cual se ha visto afectada por el lento inicio de los contratos y las restricciones presupuestarias de algunas agencias de financiamiento.

Fuente: Elaboración propia con base en CGET (2017), DNP (2016) y Sénat (2018)

**Como segunda línea de trabajo se necesita apoyar las estructuras productivas territoriales diversificadas**, para lo cual es necesario contar con políticas que promuevan sectores agrícolas más sostenibles, incluyentes y eficientes, así como políticas que promuevan las condiciones para que el empleo rural no agrícola sea calificado, sostenible, y complementario a las demás actividades económicas. Aquí conviene subrayar que el apoyo a las estructuras productivas territoriales debe ir de la mano de la definición de proyectos estratégicos para el desarrollo rural, lo que implica acciones que realmente transformen positivamente los contextos políticos, económicos y sociales. Para ello es muy importante que todos los actores tengan claros en qué y cómo son estos proyectos estratégicos.

Por ello para alcanzar el desarrollo rural serán necesarias **estrategias integrales que combinen varios tipos de políticas públicas** tales como las políticas sectoriales territorialmente focalizadas, las políticas sectoriales sensibles a las diferencias territoriales en su diseño e implementación, las políticas de desarrollo territorial orientadas a fortalecer a los territorios y sus actores territoriales, y políticas de descentralización política, administrativa y fiscal. Para lograrlo deben considerar **mecanismos de financiación innovadores**. Existen varias opciones tales como fondos únicos de administración territorial multipropósito, que estén sujetos a un plan territorial y presentación de proyectos con fuentes nacionales y territoriales; presupuestos sectoriales con planes territoriales ejecutados por entidades territoriales; mecanismos nacionales de focalización a nivel territorial; presupuestos participativos cogestionados por organizaciones y entidades territoriales; sistemas de transferencias territoriales para inversiones específicas; y presupuestos territoriales<sup>4</sup>. Al respecto es importante precisar que pretender cambiar las lógicas presupuestales de los países, buscando un proceso óptimo de coordinación, es una pretensión muy difícil de alcanzar porque implica ajustes normativos complejos. En consecuencia, estas alternativas deben basarse en análisis rigurosos de viabilidad de acuerdo con los contextos particulares, toda vez que en muchos casos es importante reconocer la barreras institucionales, presupuestales y políticas y tratar de avanzar en soluciones factibles. Esto conlleva a que estos mecanismos deben ser multinivel de forma que faciliten la interacción nación territorio en lógicas más colaborativas.

**En tercer lugar, se deben enfocar esfuerzos para que la institucionalidad agropecuaria provea los bienes públicos** que aumenten la productividad de alimentos saludables y sostenibles y sus externalidades positivas sobre otras esferas de la vida rural, fijando las condiciones para la inclusión productiva de los pequeños productores para los cuales la agricultura es una oportunidad sostenible de desarrollo. Lo anterior soportado en la promoción de la intensificación sostenible del uso de los recursos y los sistemas de innovación. Este cambio implica reducir las brechas de productividad, mejorar la eficiencia del uso de fertilizantes y agua, implementar opciones de mitigación del cambio y la variabilidad climática, y fortalecer la biodiversidad en los sistemas agropecuarios, entre otros. Para esto, entre los bienes públicos sectoriales, cinco parecen cruciales: innovación, ciencia, desarrollo y transferencia tecnológica; infraestructura (adecuación de tierras, comercialización); sanidad e inocuidad de alimentos; información (de mercados, de programas públicos, de cultivos, de previsión y prevención,); y administración de riesgos (climáticos, de recursos naturales como agua, suelo y bosques; de sanidad; de conflictos sociales). Estos esfuerzos deben ir acompañado de un trabajo con el sector privado y los actores locales, quienes pueden tener atributos que pueden mejorar la provisión de dichos bienes.

**Cuarto, es necesario asegurar que la inversión y el gasto público en los territorios rurales estén sujetos a sistemas de reglas que den voz y voto a los actores locales.** Esto con el objetivo que la institucionalidad se apropie de la idea que los individuos tienen la capacidad de superar dilemas y crear modelos de gobernanza efectivos, siempre y cuando existan condiciones adecuadas. Estas condiciones pueden ser facilitadas por instituciones que fomenten la innovación, el aprendizaje, la adaptación, la confianza, los niveles de cooperación entre los participantes, y el logro de resultados más efectivos, equitativos y sostenibles a escalas múltiples. Para esto son necesarias **políticas de mediano y largo plazo que apoyen la expansión de la capacidad de**

<sup>4</sup> Una propuesta innovadora es la de Hausmann (2016) "How to boost public-public coordination", en el que un fondo común compuesto de pequeñas porciones del presupuesto de cada ministerio sectorial puede ser solicitado por una entidad para ser ejecutado por otra, como si hubiera un mecanismo de mercado de servicios de desarrollo dentro del gobierno para incrementar la respuesta de las agencias a las demandas de los ciudadanos.

**agencia de los actores territoriales.** Deben destinarse recursos suficientes para poder hacer inversiones de construcción y fortalecimiento de actores colectivos territoriales para que eventualmente converjan en coaliciones verdaderamente transformadoras de la realidad rural. Aquí es necesario tener en cuenta que los recursos deben ser regulares y permanentes para asegurar cooperación de largo plazo, y promover mecanismos y un calendario de implementación para que los compromisos entre los actores sean creíbles.

Además, es necesario volver a considerar el **avance en los procesos de desconcentración y descentralización.** Por un lado, es necesario aprovechar la funcionalidad de los territorios para continuar la desconcentración, es decir la presencia de agencias territoriales para que de la manera más costo-eficiente posible puedan ofrecer a los ciudadanos rurales la manera de acceder a los servicios que el Estado provee. Por otra parte, se necesita profundizar la descentralización política, administrativa y fiscal, orientada a potenciar la capacidad de toma de decisiones de los actores en los territorios. Esta descentralización debe pasar por el aprovechamiento de las ventajas que tienen los diferentes niveles de administración pública para desarrollar diferentes funciones de manera más efectiva, así como por el fortalecimiento de capacidades y el fomento de la asociatividad entre niveles locales de gobierno. Para esto se puede echar manos del concepto de gobernanza policéntrica según el cual no existe un solo nivel gubernamental que pueda enfrentar eficientemente todos los retos, por lo cual las autoridades gubernamentales de distintas escalas resultan siendo complementarias. Una combinación de enfoques *top-down* y *bottom-up* que se refuercen mutuamente pueden resultar útiles para para diseñar estrategias a la medida de los territorios y de las temáticas particulares sin perder la gobernanza del nivel nacional.

**Quinto, se debe avanzar en el diseño de instrumentos que permitan desarrollar iniciativas que favorezcan la asociatividad territorial más allá de los límites político-administrativos.**

La asociación entre unidades territoriales político-administrativas del mismo nivel es necesaria para mejorar la escala de las intervenciones a nivel rural aprovechando la funcionalidad de los territorios. Esto permitirá aprovechar y fortalecer vínculos urbano-rurales y una mejor gestión de las interdependencias territoriales entre municipios e incluso gobernaciones. Esta gestión debe complementar la provisión de bienes y servicios públicos especialmente entre pequeños y medianos poblados. Asimismo, la asociatividad puede contribuir a una mejor y más eficaz coordinación nación-territorio en proyectos estratégicos, y a la definición de zonas de protección ambiental y de interés agropecuario.

Con este fin se requiere precisar el alcance de dichas asociaciones y definir de manera específica las fuentes y los mecanismos que tienen para financiar sus esquemas y las iniciativas que de allí se desprendan. La meta es que estas asociaciones se establezcan en torno a planes de transformación territorial ambiciosos. Sin embargo, mientras se avanza en este sentido, la institucionalidad debería ser lo suficientemente flexible para permitir asociaciones que resuelvan demandas puntuales.

**Sexto, la institucionalidad rural pública debe contar con diversos instrumentos para promover sinergias con el sector privado,** incluyendo organizaciones del territorio, empresas, y la academia. En el caso del vínculo con organizaciones del territorio pueden emplearse esquemas de cogestión y coproducción donde los ciudadanos juegan un rol activo en la provisión de los bienes públicos que tienen efectos sobre ellos mismos. En el caso de la empresa privada, las Alianzas Público Privadas aparecen como esquemas prometedores en sectores donde los bienes



públicos no puedan convertirse en bienes privados por la exclusión que pueda hacer la empresa sobre ciertos segmentos de la población. En el caso de la academia, se pueden promover mecanismos como los consorcios entre institutos o centros de investigación públicos y privados para promover la resolución de problemas puntuales del sector productivo a través de la investigación, la transferencia y la extensión.

Finalmente, **la séptima** línea de trabajo es la evaluación de políticas públicas. Es necesario impulsar procesos de aprendizaje organizacional y rendición de cuentas para incentivar el paso de las lecciones de política a las acciones de política. Bajo este elemento se busca promover arreglos institucionales que induzcan a que una variedad de actores demande la información que se obtiene del monitoreo y la evaluación para que así esta tenga impacto. Para esto es fundamental que la información proveniente del monitoreo y la evaluación no se convierta en un instrumento de control y castigo, y por el contrario se construyan los incentivos que sean compatibles con la toma de acción y el aprendizaje. Gordillo y Andersson (2004) descubrieron que la probabilidad de que se tomen acciones de política después de obtener los resultados de una evaluación aumenta si la evaluación es producida por actores que estén vinculados con grupos de interés sobre los que el gobierno dependa. De aquí que la política pública sea vista menos como productos finales y más como experimentos que deben ser ajustados rápidamente para lograr los impactos deseados.

# 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?

**Anríquez, G., Foster, W., Ortega, J., Falconi, C., Paolo, C. (2016)** Gasto público y el desempeño de la agricultura en América Latina y el Caribe. Documento de trabajo del BIB No. IDB-WP-722

**Barrantes, R., Berdegú, J., Janvry, A. D., Díaz-Bonilla, E., Elizondro, D., Gordillo, G., & Piñeiro, M. (2013).** Agricultura y desarrollo en América Latina: gobernanza y políticas públicas: Panel Independiente sobre la Agricultura para el Desarrollo de América Latina (PIADAL). Buenos Aires: Teseo.

**Bebbington, A., d'Angelo, J. E., Soloaga, I., & Tomaselli, A. (Eds.). (2016).** Trampas territoriales de pobreza, desigualdad y baja movilidad social: los casos de Chile, México y Perú. Centro de Estudios Espinosa Yglesias, Rimisp, Universidad Iberoamericana.

**Berdegú J. A. and Proctor F. J. with Cazzuffi C., (2014).** Inclusive Rural–Urban Linkages. Working Paper Series N° 123. Working Group: Development with Territorial Cohesion. Territorial Cohesion for Development Program. Rimisp, Santiago, Chile.

**Berdegú J. A. and Proctor F. J., (2014).** Cities in the Rural Transformation. Working Paper Series N° 122. Working Group: Development with Territorial Cohesion. Territorial Cohesion for Development Program. Rimisp, Santiago, Chile.

**Berdegú, J. A., & Soloaga, I. (2018).** Small and medium cities and development of Mexican rural areas. *World Development*, 107, 277-288.

**Berdegú, J. A., Bebbington, A., Escobal, J., Favareto, A., Fernández, M. I., Ospina, P., & Gómez, L. (2013).** Territorios en movimiento. Dinámicas territoriales rurales en América Latina, Santiago du Chili, RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, documento de trabajo, (110), 118.

**Berdegú, J. A., Fernández, M. I., & Mlynarz, D. (2013b).** Una Nueva Agenda Regional para el Desarrollo de Chile. Documento de Trabajo, (26). Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

**CGET (2017).** Les Contrats de plan État-Région. Disponible en: [www.cget.gouv.fr](http://www.cget.gouv.fr)

**CEPAL, N. (2013).** Comercio internacional y desarrollo inclusivo: construyendo sinergias.

**CEPAL, FAO, IICA (2015).** Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2015-2016.

**CEPAL, FAO, IICA (2017).** Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: Una mirada hacia América Latina y El Caribe 2017-2018 Disponible en: <https://www.agrirural.org/es/datos-agricolas/bienestar-rural>

**Dias, A., Rodrigues, G. S., Vedovoto, G. L., Penteadó Filho, R. D. C., & da Fonseca Junior, W. C. (2016).** Embrapa experience on the impact assessment of agricultural R&D: 15 years using a multidimensional approach. In Área de Informação da Sede-Artigo em anais de congresso (ALICE). In: IMPAR CONFERENCE, 2015, Paris. Impacts of agricultural research: towards an approach of societal values. Paris: INRA, 2015. 25 p..

**DNP (2016).** Contratos Plan. Un instrumento para la descentralización y el desarrollo en las regiones.

**ESPON-UE (2018).** Governance and planning tools in support of polycentric development

**FAO (2013).** Alianzas público-privadas para el desarrollo de agronegocios. Informe de país: Chile. Editado por Pilar Santacoloma y Eva Galvez-Notales.

**FAO (2009).** La institucionalidad agropecuaria en América Latina: Estado actual y nuevos desafíos.

**FAO (2012).** El papel de la mujer en el sector agropecuario en América Latina y el Caribe.

**FAO (2017).** Marco de Protección Social de la FAO. Promoviendo el Desarrollo Rural para Todos. Roma.

**FAO (2018).** Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe 2018.

**FAO (2018).** El estado de los bosques del mundo - Las vías forestales hacia el desarrollo sostenible. Roma. Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

**FAO, OPS, WFP y UNICEF (2018).** Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018. Santiago.

**Frick, S. A., & Rodríguez-Pose, A. (2018).** Big or small cities? On city size and economic growth. *Growth and Change*, 49(1), 4-32.

**Gordillo, G., & Andersson, K. (2004).** From policy lessons to policy actions: Motivation to take evaluation seriously. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 24(4), 305-320.

**Gordillo, G., Wagner, R., Ortega, J. (2006).** Medir para mejorar el gasto público rural en América Latina y el Caribe. En: Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: el papel del gasto público. FAO.

**Gordillo, G., Ospina, C., Penagos, A., Sobrino, S. (2017).** Diagnóstico de la Gobernanza y la Institucionalidad para la Agricultura, la Alimentación y el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe. Apuesta por la Gobernabilidad e Institucionalidad Agrícola en Latinoamérica. FAO. ICP.

**Leyton, C., Cortínez, V., Umaña, M., Suarez, C., Barquet, K. (2017).** La implementación de la Agenda 2030 en América Latina. Documento de posición. RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural y SEI- Stockholm Environment Institute.

**López, C., Salazar, L., Paolo, C. (2017).** Gasto Público, Evaluaciones de Impacto y Productividad Agrícola. Resumen de Evidencias de América Latina y el Caribe. Nota técnica BID No. IDB-TN-1242

**MDS (2015).** Brasil sin Miseria. 1a Edición. Brasília. Organización de Tereza Campello, Tiago Falcão y Patricia Vieira Da Costa. Con apoyo del Programa de Cooperación Brasil-FAO/Proyecto Regional de Apoyo a las Estrategias Nacionales y Sub-regionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional y de Superación de la Pobreza en los países de América Latina y el Caribe.

**Modrego, F., & Berdegú, J. A. (2015).** A large-scale mapping of territorial development dynamics in Latin America. *World Development*, 73, 11-31.

**Modrego, F., & Cazzuffi, C. (2015).** Desigualdad y crecimiento económico: contribuciones desde el desarrollo territorial. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

**ONU (2015).** Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas. 25 septiembre 2015. (A/70/L.1).

**Ostrom, E. (2009).** Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *American economic review*, 100(3), 641-72.

**OIT (2016).** Oficina Regional para América Latina y el Caribe: Panorama temático laboral 2016. Trabajar en el campo en el siglo XXI. Realidad y perspectivas del empleo rural en América Latina y el Caribe

**Perico, E., & R Ribero, M. P. (2002).** Nueva ruralidad visión del territorio en América Latina y el Caribe (No. IICA-E14 273). IICA, Panamá (Panamá). CIDER.

**Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2015).** Meta-evaluación de 15 años de Desarrollo Territorial Rural. Constanza Christian, Alexander Schejtman y Julio A. Berdegú.

**Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2019).** Final technical report Transforming Territories Program (2016-2019).

**Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2019a).** Evaluación operativa a los PDET. Proyecto de fortalecimiento de la capacidad institucional de la ART a nivel territorial en tres municipios del Postconflicto.

**Rodríguez-Pose, A., & Wilkie, C. (2018).** Strategies of gain and strategies of waste: What determines the success of development intervention? *Progress in Planning*.

**Sénat (2018).** Le taux national d'avancement des contrats État-régions 2015-2020 devrait avoisiner les 30 % fin 2017 : leur exécution prend donc du retard. Disponible en: [www.senat.fr](http://www.senat.fr)

**Schejtman, A. y Berdegué, J. A. (2004).** Desarrollo territorial rural. *Debates y Temas Rurales* N° 1. Rimisp, Santiago de Chile.

**Watts, N., Amann, M., Arnell, N., Ayeb-Karlsson, S., Belesova, K., Berry, H., & Campbell-Lendrum, D. (2018).** The 2018 report of the Lancet Countdown on health and climate change: shaping the health of nations for centuries to come. *The Lancet*, 392(10163), 2479-2514.

**Willett, W., Rockström, J., Loken, B., Springmann, M., Lang, T., Vermeulen, S., & Jonell, M. (2019).** Food in the Anthropocene: the EAT–Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. *TheLancet*, 393(10170), 447-492.



