

31ª CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Ciudad de Panamá, Panamá, 26 al 30 de abril de 2010

DESARROLLO TERRITORIAL RURAL Y SUS IMPLICANCIAS INSTITUCIONALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

I. INTRODUCCIÓN

1. En la Declaración Final de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR)¹ destaca como elemento central la necesidad de repensar las clásicas políticas de reforma agraria y desarrollo rural, desde un enfoque que amplíe el acceso a recursos naturales y productivos, a la vez que promueva intervenciones integrales en los territorios rurales. Desde esa Declaración hasta ahora, como consecuencia de la crisis alimentaria en la región, la pequeña agricultura y la producción de alimentos básicos han comenzado a ser revalorizadas, así como los enfoques que alientan un desarrollo rural y territorial orientado a reducir desigualdades sociales y territoriales y a disminuir la vulnerabilidad alimentaria de la población.

2. Durante las dos o tres últimas décadas, la agenda de políticas públicas hacia las áreas rurales ha tenido una doble cara: por un lado, una política agrícola que ha promovido un sector empresarial moderno, exportador, basada en las ventajas comparativas y la exclusión de un gran contingente de pequeños productores; y por otro lado, una política de desarrollo rural, basada en la inserción de pequeños productores en cadenas productivas dinámicas y mecanismos de compensación o facilidades para emigrar.

3. En años recientes ha habido un replanteamiento de las políticas de desarrollo rural, otorgándole un mayor sentido de cohesión social y territorial que de compensación social. Al adoptar un enfoque territorial se ha incorporado la multisectorialidad de la economía rural, reconociéndose la gran heterogeneidad de las actividades y fuentes de ingresos en las áreas rurales, lo que abre alternativas para la búsqueda de estrategias económicas más diversificadas.

4. También se ha innovado en las formas de ejecución de los programas de desarrollo rural al asumir que se trata de una tarea donde el Estado y la sociedad son co-responsables. Esto se ha traducido en la conformación de instancias colegiadas (estructuras mixtas público-privadas de participación, con reconocimiento legal como interlocutores de la sociedad rural y el Estado) para gestionar políticas sociales, económicas o ambientales que atingen a sus territorios.

¹ En marzo de 2006 se realizó en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR) en la cual participaron delegaciones procedentes de 92 países miembros de la FAO, y más de 150 delegaciones de la sociedad civil y movimientos sociales, alcanzando un total de más de 1 400 participantes.

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran en el sitio de Internet www.fao.org

5. Desde esa perspectiva, y en consonancia con las recomendaciones de la CIRADR, este documento analiza los avances, restricciones y tendencias de las políticas públicas de desarrollo rural y territorial en el contexto de gran heterogeneidad social y territorial que caracteriza la ruralidad de la región. La sección II analiza la vinculación entre crecimiento de la agricultura y pobreza rural en el curso del último decenio y la diversidad de estrategias de sobrevivencia que los sectores rurales más vulnerables han debido adoptar.

6. La sección III hace una breve reseña de las políticas de desarrollo rural que están implementando los países, con énfasis en las medidas para ampliar el acceso a recursos productivos y la incorporación de un énfasis territorial en ellas. Esta transición marca una tendencia hacia el futuro que constituye una fuente invaluable para nutrir la asistencia técnica de la FAO y para promover el intercambio y la cooperación Sur-Sur entre los países de la región. Finalmente, en la sección IV se pone a consideración de los Delegados algunos desafíos y oportunidades de la asistencia técnica que puede brindar la FAO en los próximos años en la Región.

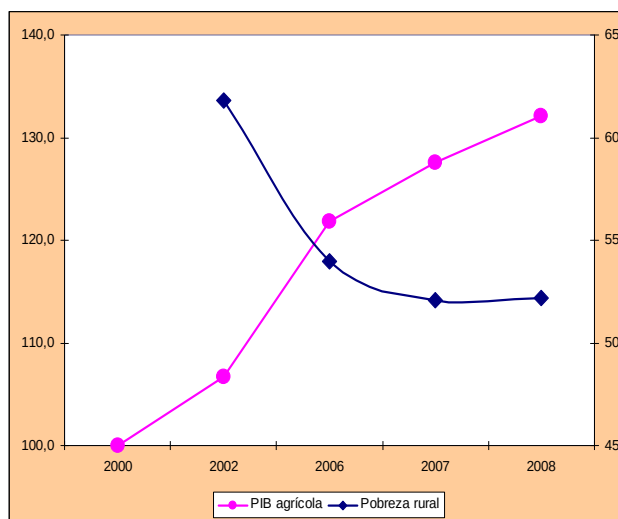
II. HETEROGENEIDAD SOCIAL Y TERRITORIAL EN LAS ÁREAS RURALES

7. La región muestra una gran heterogeneidad social y territorial, no solamente entre países sino también al interior de cada uno de ellos. Durante las tres últimas décadas, las áreas rurales en la región se han visto profundamente transformadas en su fisonomía económica y social, principalmente en la diversificación de su base productiva y por la diferenciación entre territorios y actividades dinámicas o tradicionales.

8. El proceso de globalización generó nuevas oportunidades de crecimiento, amplió la oferta económica rural e impulsó el desarrollo de algunos territorios con mejores ventajas comparativas en algunos productos y con empresas modernas altamente capitalizadas, como la base fundamental del crecimiento sectorial.² Adicionalmente, en muchas de esas mismas zonas comenzaron a expandirse actividades que hasta entonces eran urbanas, especialmente del sector servicios, que en muchos casos llegaron a desplazar en importancia económica a la propia agricultura. La otra cara de la moneda se muestra en amplios sectores sociales y áreas geográficas hasta entonces altamente dependientes de la agricultura, donde predominaba una pequeña agricultura orientada a la producción de alimentos para el mercado interno, que tuvo que enfrentar el deterioro de su actividad y buscar otras fuentes de ingresos, o emigrar.

² La soja en la región pampeana de Argentina; producción de granos en el centro-oeste de Brasil; espárragos y banano orgánico en la costa norte de Perú; hortalizas en el Estado de Sinaloa, México; piña en el Pacífico Norte de Costa Rica; melón en el sur de Honduras; flores en la sabana de Bogotá y en la región norte de Ecuador; y las frutas en la región central de Chile, entre otras.

Figura 1: PIB agrícola y pobreza rural durante la década del 2000 en América Latina y el Caribe



Notas: Eje lado izquierdo: PIB Agropecuario como índice (100 = año 2000).

Eje lado derecho: Pobreza Rural como % de población bajo línea de la pobreza (CEPAL, 2009).

9. A pesar que hasta 2008 hubo altas tasas de crecimiento de la agricultura y, aunque proporcionalmente la pobreza rural viene reduciéndose, la crisis ha mostrado una enorme vulnerabilidad subyacente, en la medida en que los pronósticos de aumento de la pobreza hacen desvanecer en muy corto período los logros alcanzados a lo largo de al menos siete años. Tal como se aprecia en la Figura 1, mientras el sector agrícola creció en torno a 30 puntos entre los años 2000 y 2008, la pobreza rural pasó de alrededor de 62% el año 2002, a cifras cercanas a 50% el 2008. Sin embargo, la CEPAL advierte en su reciente Panorama Social de América Latina³ que entre el año 2008 y el 2009 podría aumentar en nueve millones el número de pobres en la región, la mayor proporción de los cuales habitan en las áreas rurales.

10. La descripción hecha con anterioridad ha sido plenamente verificada mediante un análisis que realizó la Oficina Regional de la FAO en seis países de la región en procura de las relaciones de causalidad existentes entre el dinámico crecimiento de la agricultura y la reducción de la pobreza rural.⁴ Esta investigación también concluye que si bien en los países donde se observa un crecimiento importante de la agricultura coincide con una mayor reducción de la pobreza rural, son elementos determinantes para explicar ese hecho no sólo el crecimiento agropecuario, sino también las transferencias gubernamentales y las remesas que recibieron durante el mismo período los hogares rurales pobres.

11. Según este estudio, este patrón de crecimiento de transferencias gubernamentales y de remesas no ha contribuido a disminuir la pobreza rural. Por el contrario, ha afectado profundamente las fuentes de ingresos de los hogares rurales, donde la producción agrícola en las fincas (reconocida estadísticamente como “producción por cuenta propia”) ha tendido a disminuir su importancia relativa respecto a otro tipo de ingresos, particularmente aquellos obtenidos en empleos asalariados, y así, los ingresos no laborales parecen ser cada vez más importantes.

12. Eso es precisamente lo que se desprende de los datos aportados por las más recientes encuestas de hogares realizadas por los países, respecto a la composición de los ingresos de los hogares rurales pobres en 13 países de América Latina: una gran diversidad de situaciones entre los países y al interior de ellos, con diferentes niveles de participación de cada componente de ingreso.

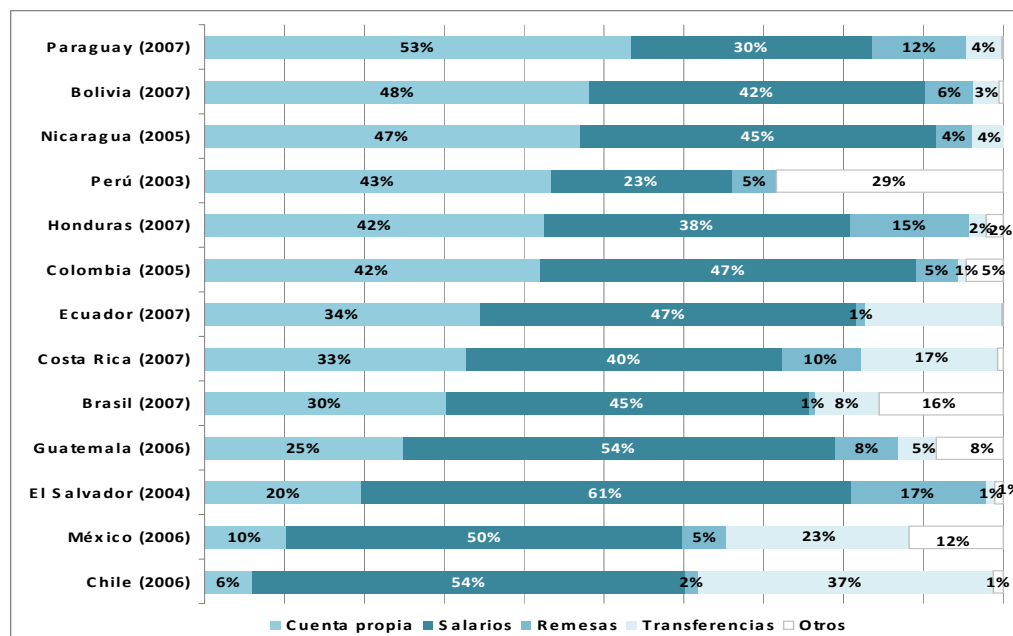
13. Así, por ejemplo, la producción por cuenta propia continúa siendo muy importante en Paraguay, Bolivia y Nicaragua, aunque los salarios alcanzan proporciones muy significativas en

³ CEPAL. 2009. Panorama Social de América Latina. Santiago.

⁴ FAO. 2009 Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural: Estudio de ocho casos. Santiago
<http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/desarrollo/boom/pubs.htm>

sus ingresos totales. En otros casos, como El Salvador, Chile, Guatemala, México e incluso Brasil, la principal fuente de ingresos ha pasado a ser el mercado laboral, con proporciones iguales o mayores a 50% de los ingresos totales. Igualmente la importancia y la modalidad de los ingresos no laborales en los ingresos totales varían mucho entre países. Mientras que en casos extremos, como Chile y México, las transferencias fiscales representan entre un tercio y un cuarto de los ingresos totales, en El Salvador y Honduras son las remesas las que cumplen esa función complementaria fundamental para los hogares.

Figura 2: Composición de ingresos de hogares rurales pobres de 13 países de América Latina y el Caribe (% de ingresos totales)



Fuente: FAO-RLC Resultados preliminares de una investigación en curso sobre pobreza rural.

14. Al concluir la presente década, el desarrollo de la agricultura y de las zonas rurales de la región puede caracterizarse como discontinuo y concentrado económica y espacialmente, con una gran diversidad de estrategias y medios de sobrevivencia de los sectores más vulnerables. Desafortunadamente, las actividades productivas y las zonas más dinámicas al interior de los países presentes en los mercados internacionales, y que son las que han generado las cifras positivas de crecimiento sectorial, no han logrado transmitir ese crecimiento, cualquiera fuese la vía de generación de ingresos, al conjunto de la población en las áreas rurales.

15. Desde fines del año 2007, la crisis -primero por el alza de precios de los alimentos y luego por efecto de la caída en el crecimiento-, no ha hecho sino empeorar las condiciones de vulnerabilidad social de muchos de esos hogares rurales, que durante los años precedentes habían logrado mejorar sus niveles de vida, al menos en una mínima proporción. No obstante, dadas las condiciones estructurales referidas, resulta muy improbable que la precaria situación de amplios sectores sociales que habitan en el medio rural mejore significativamente, incluso una vez que la crisis sea superada, a menos que las políticas públicas tiendan a equilibrar de mejor forma las oportunidades de crecimiento entre zonas y sectores productivos y sociales.

III. POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL CON ÉNFASIS TERRITORIAL

A. Una agenda de políticas de desarrollo rural en transición

16. El progresivo reconocimiento de esos cambios en la dinámica de las áreas rurales se refleja en la agenda de políticas de desarrollo rural que están siendo implementadas en la Región, transitando desde una visión de atención focalizada en la pobreza rural con un carácter esencialmente compensatorio, hacia políticas que buscan una mayor equidad en el aprovechamiento de oportunidades económicas y sociales, así como una reducción de las brechas territoriales.

17. Estos enfoques territoriales, que vienen paulatinamente imponiéndose en las estrategias de desarrollo rural, establecen una redefinición de lo rural a favor de una concepción de continuo espacial, de integración de mercados, de redes sociales, de instituciones y de cultura que integran lo urbano con lo rural. Esta evolución del desarrollo rural se identifica con el desarrollo territorial, y ya no como una estrategia de carácter sectorial-agropecuaria, o con políticas sociales focalizadas en grupos vulnerables residentes en el campo, desligadas de la dinámica de los territorios.⁵

18. Este proceso de transición en la agenda de políticas para el desarrollo rural se orienta a lograr una mayor cohesión social y territorial, más allá de las políticas compensatorias. En su formulación se parte del reconocimiento de la integralidad del desarrollo, lo que significa asumir la multisectorialidad de la economía rural,⁶ reconociendo en consecuencia la importancia de las actividades no agrícolas y los vínculos urbano-rurales.

19. Probablemente, en la gestión de las políticas públicas bajo criterios de articulación sectorial y territorial y de participación de los diversos actores involucrados es donde ha habido mayor énfasis y mayores innovaciones institucionales en el curso de los últimos años.

B. Políticas de desarrollo rural con énfasis territorial que implementan los países

20. Un breve recuento de las políticas que con énfasis territorial están implementando algunos países de la región, es la mejor ilustración de la dinámica de este proceso de transición por el que atraviesan las políticas de desarrollo rural.

Políticas para lograr mayor cohesión social y territorial

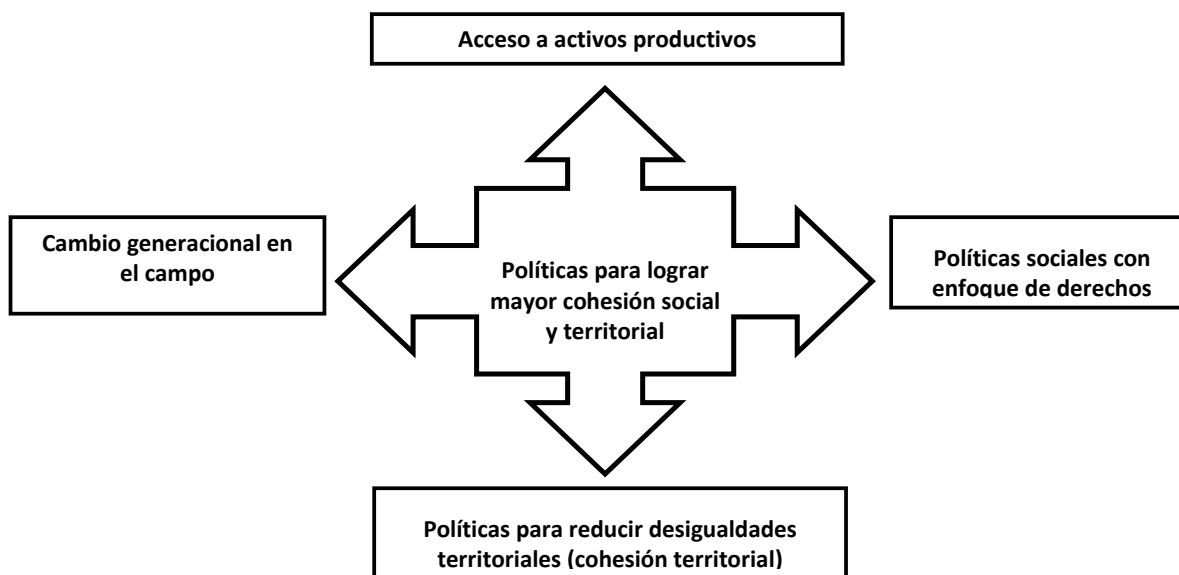
21. Las políticas de desarrollo rural han puesto sus prioridades en la búsqueda de la reducción de desigualdades y en la inclusión socio-económica de la pequeña agricultura, con énfasis en la ampliación del acceso a recursos productivos (tierra, agua) y el desarrollo de capacidades locales (capacitación, servicios financieros, tecnología, etc.).

22. En los últimos años pueden advertirse cuatro tendencias en las políticas públicas que buscan esta cohesión social y territorial: a) acceso a recursos productivos complementado con programas para su aprovechamiento (tecnología, crédito, asociatividad, mercados); b) programas que facilitan el recambio generacional en el campo, mediante el acceso de los jóvenes a recursos productivos; c) ampliación de la cobertura de las políticas sociales hacia las áreas rurales, con una progresiva adopción de un enfoque de derechos; d) innovaciones en políticas que reduzcan las desigualdades territoriales.

⁵ Echeverri, R.; Echeverri A. Abril 2009.

⁶ Sectores como el turismo, la agroindustria, la artesanía, los servicios, el comercio, la construcción y, especialmente, los servicios ambientales, aparecen como componentes de una agenda económica productiva de enorme potencialidad y que deben ser incluidos como componentes de las agendas.

Figura 3: Tendencias para lograr mayor cohesión social y territorial



23. Algunos ejemplos de áreas y políticas que están implementando los países y que ilustran estas tendencias, son:

– **Acceso a activos productivos**

24. La crisis ha puesto más en evidencia las marcadas desigualdades sociales y territoriales en la región y además ha elevado la prioridad que muchos países ya le estaban otorgando a la producción interna de alimentos básicos. Ello ha conducido a poner un mayor énfasis en aquellas políticas que buscan ampliar el acceso de la pequeña agricultura a recursos productivos.

– **Cambio generacional en el campo**

25. En la región, la edad promedio de los jefes de explotación agrícola está en torno a los 50 años como resultado de la transición demográfica, de las migraciones, y de las leyes de herencia de la tierra. La contrapartida de esta situación es la falta de oportunidades y una creciente emigración de los jóvenes a las ciudades. Aunque en forma aún incipiente, algunos países están innovando en la implementación de políticas que faciliten un recambio generacional en el campo:

País	Descripción de la política
Brasil	El Programa Nuestra Primera Tierra es parte del Programa de Crédito Nacional de Tierras y tiene como objetivo contribuir con el relevo generacional en el campo, asignando recursos a jóvenes de entre 18 y 28 años de familias de agricultores sin tierra o con poca tierra, para invertir en una propiedad.
Colombia	La Federación de Cafetaleros de Colombia (Fedecafé) tiene el programa Modelos Innovadores Jóvenes Caficultores cuyo objetivo es promover el relevo generacional y el emprendimiento mediante el acceso a la tierra y demás factores productivos de parte de jóvenes agricultores.
México	El Fondo de Tierra e Instalación del Joven Emprendedor Rural tiene como objetivo propiciar y fortalecer el arraigo de los jóvenes emprendedores rurales en los núcleos agrarios, mediante la creación de proyectos agroempresariales que promueven el relevo generacional.

– **Políticas sociales con enfoque de derechos**

26. Durante el último año, y con el objetivo de amortiguar los efectos de la crisis en los sectores de la población más vulnerables, los sistemas de protección social y particularmente los programas de transferencias de ingresos han priorizado expandir su cobertura en los territorios rurales, que muestran indicadores de mayor pobreza y desnutrición. Adicionalmente, se refuerza la tendencia de hacer transitar estas políticas de un carácter asistencialista y clientelar, hacia políticas de Estado basadas en derechos ciudadanos. Algunos ejemplos de estas políticas son:

País	Descripción de la política
El Salvador	Sistema de Protección Social Universal sustentada en un enfoque de derechos que incluye la ejecución del Programa Comunidades Solidarias Rurales con una gestión territorial y tres ejes: a) Transferencias monetarias condicionadas; b) Red de servicios básicos con énfasis en infraestructura, c) Red de sostenibilidad de la familia: capacitación y financiamiento de proyectos productivos. Se implementa en los 100 municipios de mayor pobreza del país (40% del total).
Chile	Ley (N° 20.379) para un Sistema Intersectorial de Protección Social, para consolidar e integrar las políticas sociales del país y consolidar los resultados de cobertura alcanzados con el sistema de protección social Chile Solidario en la totalidad de los municipios rurales del país e integra diversos componentes en función de diversos segmentos poblacionales.
Guatemala	Como parte de una Agenda Social en abril del 2008 se crea el programa de transferencias de ingresos condicionados Mi Familia Progresá que llega a 447,700 familias en municipios rurales del país.

– **Políticas para reducir las desigualdades territoriales (cohesión territorial)**

27. Estudios recientes en la región han arrojado luces sobre las enormes disparidades territoriales existentes entre los países y dentro de cada uno de ellos, contribuyendo a enfatizar que las políticas de desarrollo rural deben considerar e incluir los vínculos entre territorios con diversas dinámicas económicas.⁷

28. Un ejemplo de nuevas políticas que apuntan específicamente a reducir las brechas territoriales es el caso del Programa Territorios de la Ciudadanía en Brasil, con el objetivo de cerrar la brecha regional existente en el país, respecto de las áreas rurales entre sí, y entre éstas y el mundo urbano. Se han seleccionado 160 territorios (cerca de 2 500 municipios) que presentan los indicadores más altos de ruralidad, de agricultura familiar y pobreza, para concentrar una acción integral del Estado (cerca de 20 ministerios) y una focalización de gasto con discriminación positiva. Las características más destacables de esta estrategia implican:

- Una delimitación territorial basada en rasgos de identidad de agrupaciones de municipios cohesionados, que comparten características culturales, políticas, económicas, sociales o ambientales.
- Una gestión social del territorio como estrategia de ordenamiento de las acciones de planeación y ejecución de las líneas estratégicas y los proyectos de inversión.
- Los Consejos de Desarrollo Territorial (CODETER) e instancias institucionales de participación, negociación y consenso para los procesos de planeación, gestión y orientación de la demanda territorial.

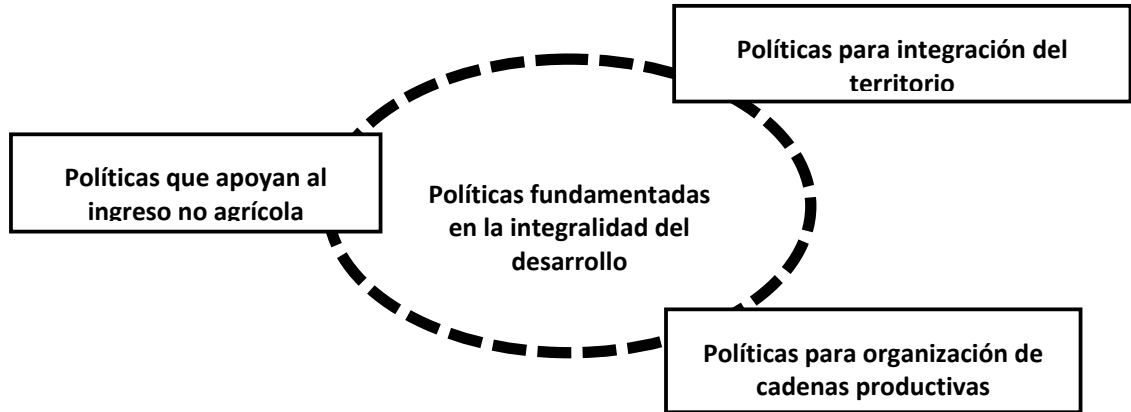
C. Políticas fundamentadas en la integralidad del desarrollo

29. En la región se implementan una familia de políticas con énfasis territorial cuyo foco está en la búsqueda de sinergias entre los ámbitos rural y urbano, entre las actividades agrícolas y no agrícolas, y entre territorios con mayor y menor dinamismo económico. Su carácter de políticas de desarrollo rural, lo asume cuando se ejecutan en territorios predominantemente rurales.

⁷ RIMISP, 2009. Mapas de dinámicas territoriales. (CD-ROM).

Algunos ejemplos de esta familia de políticas son las que apuntan a: la integración del territorio, la organización de cadenas productivas, y la generación de ingreso no agrícola.

Figura 4: Políticas que se fundamentan en la integralidad del desarrollo



– Políticas dirigidas a la integralidad del territorio

30. La localización, proximidad, integración, relaciones funcionales espaciales y el vínculo de interdependencia urbano-rural, han impulsado políticas que consideran al territorio en su integralidad, definiendo modelos de inversión para el territorio en su conjunto, incluyendo lo urbano y lo rural. Ejemplos de estas políticas son:

- *La planificación municipal.* La mayoría de los países implementan esta política, tal vez visualizando que la mayor transformación hacia el futuro del desarrollo rural está en los procesos de municipalización y descentralización. La naturaleza de la planeación en la gran mayoría de los municipios es de carácter rural (más del 90% de los municipios son predominantemente rurales). El Plan de Desarrollo Municipal es un instrumento de prospectiva territorial y de definición estratégica, que en muchos casos (Colombia, México, Guatemala) condiciona las inversiones que las entidades territoriales locales deben realizar.
- *Perú.* Implementa una política integral de ciudades intermedias orientadas por objetivos de equilibrio en la distribución espacial de la población y en la cohesión territorial. Esta política tiene enormes impactos sobre el ámbito regional, territorial y rural, ya que interviene en la distribución de la inversión y en cambios a las dinámicas económicas y de integración sectorial.

– Políticas dirigidas a la organización de cadenas productivas

31. El fortalecimiento de la cadena de valor, como objeto de política, es cada vez más generalizado, generando modelos institucionales y de orientación de la política pública orientados a atender integralmente las necesidades de los productores en un marco que considera la intervención sobre todos los actores que participan en la competitividad y eficiencia de la cadena.

País	Descripción de la política
México	La Ley de Desarrollo Rural Sustentable le dio formalidad institucional a mecanismos de concertación de política pública y ordenamiento de la participación de actores sociales y agentes económicos. En el campo económico productivo, esta institucionalidad se traduce en las organizaciones denominadas Sistema Producto, que reúne a representantes de los actores de las cadenas de valor, para promover la visión integral de cadena, la planeación integral de mercados y la concertación con la política pública.
Colombia	Programa de Alianzas Productivas cuyo objetivo es el fomento de economías locales y territoriales, basadas en la integración económica y funcional de productores de pequeña escala con otros de mayor tamaño, con relaciones de complementariedad.

– **Políticas que apoyan al ingreso no agrícola**

32. El desarrollo rural hace cada vez más énfasis en la diversificación de las economías territoriales y la importancia que ha adquirido en ingreso rural no agrícola. Ejemplos de estas políticas son:

País	Descripción de la política
Costa Rica, Colombia	Al turismo rural se le ha asignado una enorme importancia, para aprovechar la oferta natural del medio rural. Existen modalidades como: la de inversión privada externa al sector con desarrollo de complejos turísticos (caso Guanacaste en Costa Rica), que genera empleo local, pero no integra las pequeñas empresas rurales; o los procesos de reconversión de empresas agrícolas a modalidades de agroturismo (caso eje cafetero colombiano); o combinaciones, donde las inversiones externas o apoyos públicos llegan para fortalecer cadenas de pequeños emprendimientos o empresariado local y rural.
Paraguay, Perú	Programas de desarrollo microempresarial basado en organizaciones de productores, en un modelo de participación y organización empresarial para el apoyo a emprendimientos no agrícolas, enfocados a la agregación de valor o actividades no agrícolas.

D. Gestión territorial de las políticas públicas

33. *Articulación de políticas sectoriales y gestión territorial multinivel.* En este ámbito es donde ha habido importantes innovaciones en la región destacando una doble tendencia: a) una prioridad cada vez mayor en los mecanismos de articulación de políticas públicas, sectoriales y entre niveles territoriales (nacional, estatal, departamental, municipal); b) el reforzamiento de mecanismos de participación en las decisiones sobre asignación y carácter de las inversiones públicas, avanzando en la dirección de la corresponsabilidad, la negociación y el consenso.

34. El reconocimiento de la complejidad de políticas que concurren en el medio rural ha dado lugar a esquemas de coordinación intersectorial buscando la articulación de políticas convergentes sobre el espacio rural. La búsqueda de estas sinergias, está creando modelos institucionales que buscan encontrar mecanismos de articulación de las estrategias sectoriales, más allá de sus objetivos especializados, en acciones conjuntas de cooperación sobre un territorio.

35. Una nueva vertiente de abordaje del desarrollo rural está incorporando con mayor énfasis la necesidad de contar con una gestión multinivel de las políticas, a partir del reconocimiento institucional legítimo a diferentes niveles de delimitaciones territoriales para la gestión autónoma bajo principios de subsidiaridad. En un dinámico proceso de descentralización, estas entidades territoriales asumen cada vez más un papel activo en la gestión de las políticas.

36. *Participación ciudadana.* Las formas de ejecución de los programas, reflejan una tendencia clara al incremento de las corresponsabilidades entre el Estado y la sociedad, tanto en procesos de descentralización como de privatización y participación. En el modelo de gestión territorial para el desarrollo rural, se ha dado un paso más en este esquema de participación con la creación de espacios de carácter consultivo, de participación pública y privada, y responsabilidades de planeación, gestión y control social.

– **Desarrollo rural y territorial**

37. Son varios los ejemplos de políticas en las que destacan innovaciones para lograr una mejor articulación entre políticas sectoriales a diversos niveles territoriales y que profundizan en una mayor participación ciudadana cada vez mayor. Entre esos ejemplos destacan:

País	Descripción de la política
México	La Ley de Desarrollo Rural Sustentable establece el enfoque territorial como el marco conceptual y programático que orienta la estrategia de desarrollo en los municipios del país. Sus ejes centrales son: • Programa Especial Concurrente, estrategia de ejecución de las políticas sectoriales federales a nivel municipal, particularmente rurales. • Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable son la unidad básica de gestión en los niveles territoriales (nacional, estatal y municipal). • Planeación territorial participativa, eje central del ordenamiento de las demandas de productores, organizaciones y comunidades en los territorios, en los Planes de Desarrollo Rural.
Panamá	Políticas de desarrollo territorial que han implementado procesos de gestión regional con proyectos supramunicipales en áreas estratégicas del país, y dando prioridad a la cohesión territorial. • Estrategia territorial de articulación de políticas sectoriales que las condiciona a criterios de descentralización, participación y concurrencia. • Participación, autonomía y corresponsabilidad de entidades territoriales en la gestión del territorio y mecanismos de acuerdos en la formulación y ejecución de políticas públicas. • Colegiados territoriales para el ordenamiento de demanda de políticas y acciones públicas que convocan y vincular a actores sociales territoriales y agentes públicos.
Guatemala	La Secretaría General de Planeación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN) con la responsabilidad de la estructura de planeación de cuatro sistemas complementarios: preinversión, inversión, cooperación internacional y planeación territorial, con mecanismos de articulación sectorial y territorial. Para la gestión local tiene una estructura de transferencia de recursos a nivel territorial (departamentos y municipios) y una estrategia local y regional (territorial) de Planeación Estratégica Territorial.
República Bolivariana de Venezuela	Promoción de modelos de gestión territorial basados en desarrollo endógeno. Se ha introducido un amplio proceso de planeación y orientación de la inversión, el sistema de transferencias y los programas para una estrategia explícita de desarrollo del potencial local.

– **Seguridad Alimentaria y Nutricional**

38. México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay implementan Programas de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional fundamentados en la búsqueda de articulación de políticas sectoriales, una amplia participación ciudadana y la gestión territorial de sus acciones.

Brasil ha impulsado la formación de Consorcios Intermunicipales de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local (CONSADES) que hacen descansar sus resultados en la dinamización de las economías territoriales. Nicaragua ha descentralizado su política de seguridad alimentaria y nutricional ampliando la participación ciudadana en los territorios.

Bolivia implementa el Programa Desnutrición Cero basado en un enfoque intersectorial vinculado a diversos ministerios con una institucionalidad que se basa en resoluciones ministeriales, y además considera resoluciones prefecturales y ordenanzas municipales.

En México a través del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA) se atienden a 110 mil familias de cuatro mil 356 localidades, en 635 municipios de 17 estados del país. Este

proyecto SAGARPA-FAO se opera con el apoyo de los gobiernos de los estados a través de equipos técnicos multidisciplinarios denominados Agencias de Desarrollo Rural, las cuales son validadas por la FAO. Estos grupos de trabajo promueven el desarrollo de las capacidades de las familias campesinas para que mediante procesos de planeación participativa, apropiación y autogestión realicen proyectos viables que les permitan mejorar sus formas de alimentación y condiciones de vida.

En Colombia, el Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (PROSEAN), resultado de un convenio entre la FAO y Acción Social / ReSA pretende brindar apoyo a todos los sectores relacionados con SAN en el país, entre ellos se destaca el Ministerio de la protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento Nacional de Planeación. Igualmente, trabaja articuladamente con varios departamentos y municipios para la formulación y puesta en marcha de planes locales de acción SAN. La acción es coordinada con las otras Agencias del Sistema de Naciones Unidas, como el Programa Mundial de Alimentos, la Organización Panamericana de la Salud, UNICEF y organizaciones como Plan Internacional entre otros. PROSEAN da apoyo a través de la asistencia técnica a uno de los programas más importantes del país en el tema de seguridad alimentaria: ReSA, Red de Seguridad Alimentaria y promueve una campaña mediática televisiva para la difusión de la educación alimentaria y nutricional a nivel de familias y escuelas tanto en comunidades rurales marginadas como en barrios urbanos pobres para población desplazada.

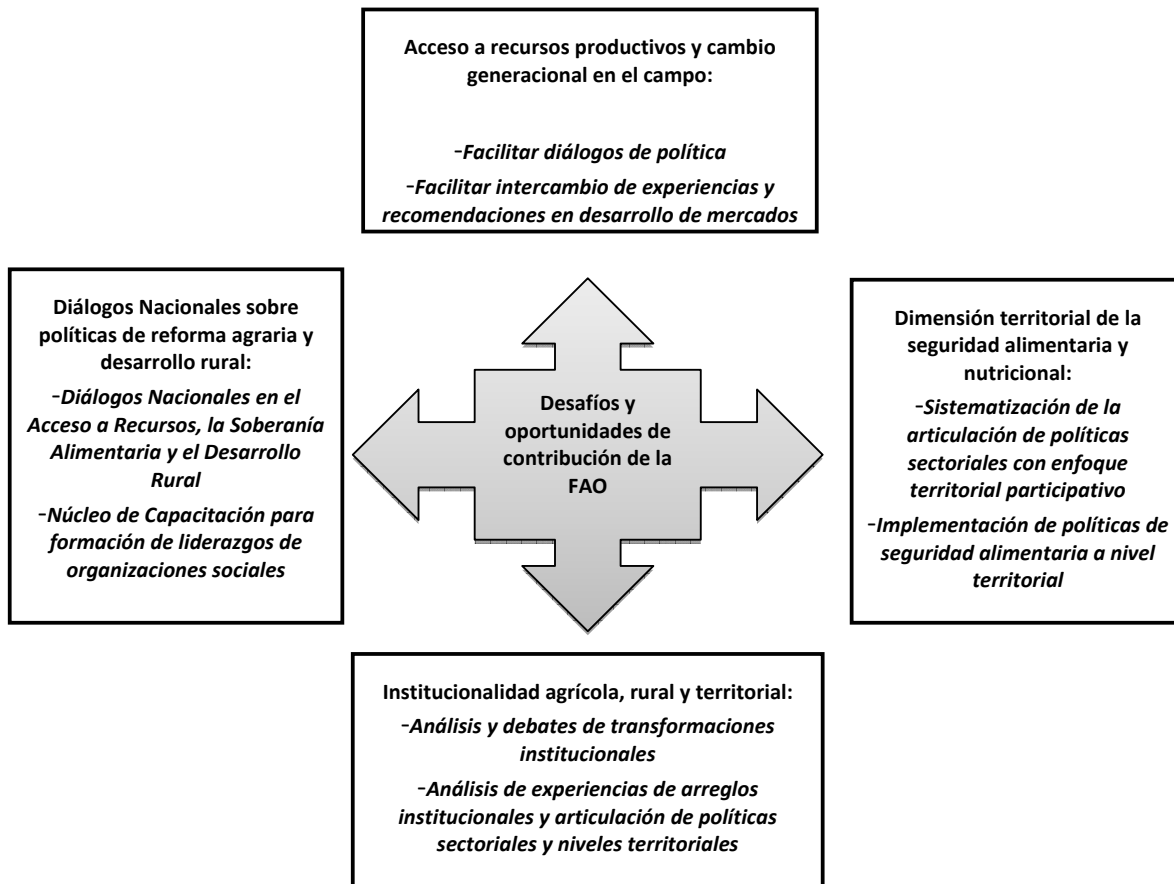
IV. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DE CONTRIBUCIÓN DE LA FAO

39. Tomando en cuenta las políticas que están adoptando los países en la región sobre el desarrollo rural y territorial, se identifican cuatro áreas prioritarias en las que, por su experiencia, la FAO podría colaborar técnicamente en los próximos años: a) la sistematización e intercambio de experiencias en la implementación de políticas que amplían el acceso de la pequeña producción a recursos productivos y el cambio generacional en el campo; b) la promoción de diálogos nacionales de políticas de reforma agraria y desarrollo rural; c) el apoyo a reformas en la institucionalidad agrícola, rural y territorial; d) la dimensión territorial de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional.

40. La Oficina Regional de la FAO buscará profundizar la colaboración y el trabajo interagencial con el objetivo de brindar asistencia en políticas en forma coordinada con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Iniciativa PROTERRITORIOS⁸, así como brindarle un nuevo impulso al Grupo Interagencial de Desarrollo Rural en la región que, además de las agencias citadas, lo integran el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

⁸ Programa Iberoamericano de Cooperación en la gestión territorial, integrado por 11 países; su objetivo es establecer procesos para el mejoramiento de la calidad, la eficiencia y el impacto de las políticas y el gasto público, por medio de la cooperación internacional y el desarrollo de capacidades en gestión territorial en las instituciones, organizaciones sociales, actores y agentes públicos.

Figura 5: Desafíos y oportunidades de contribución de la FAO



A. Acceso a recursos productivos y cambio generacional en el campo

41. Las experiencias de políticas, que buscan ampliar el acceso a recursos productivos y a mercados, incorporando a población más joven, aún en escalas reducidas, arrojan importantes lecciones de mecanismos que combinan recursos financieros reembolsables y no reembolsables, para tornar viables proyectos productivos sobre la tierra adquirida.

42. La FAO ha acompañado técnicamente y ha evaluado algunas de esas experiencias, con lo que, estaría en condiciones de sistematizar, difundir y facilitar diálogos de política que resalten aquellos elementos comunes que, mostrando resultados concretos, puedan replicarse a cierta escala en función de la voluntad política que tenga cada país al respecto, más que programas específicos que obedecen a condiciones particulares de cada país.

43. Por otro lado, las políticas que buscan ampliar los servicios financieros (crédito y ahorro) en los territorios rurales, son otra importante contribución para que la pequeña agricultura pueda potencialmente ampliar su acceso a recursos productivos. La experiencia ha mostrado que para ello es indispensable el acompañamiento de programas públicos que reduzcan parte de los riesgos que enfrentan las instituciones financieras. La FAO ha analizado los impactos de la crisis financiera en el financiamiento agropecuario y rural en la región y está en condiciones de facilitar el intercambio de experiencias entre los países y realizar recomendaciones a los diversos actores involucrados en el desarrollo de los mercados financieros rurales.

B. Diálogos Nacionales sobre políticas de reforma agraria y desarrollo rural

44. Tal como se señalara en la Introducción del presente documento, la Declaración Final de la CIRADR 2006 menciona tanto la necesidad de repensar las clásicas políticas de reforma agraria y desarrollo rural desde un enfoque que considere el amplio acceso a los recursos -tanto naturales como productivos- y que genere intervenciones integrales en los territorios rurales, como la de tomar en cuenta la demanda de las organizaciones sociales por mayor participación en el diálogo y gestión de estas nuevas políticas. Diversas propuestas de diálogo social en este sentido se han presentado y discutido en distintas instancias en las que se reúnen los países miembros de la FAO, como el Comité de Seguridad Alimentaria y el Comité de Agricultura.

45. Como una forma de dar respuesta a las principales demandas la FAO, con el apoyo del Gobierno de Brasil, implementa un programa de Diálogos Nacionales entre los distintos sectores de interés en el tema de acceso a recursos, soberanía alimentaria y desarrollo rural. El objetivo de esta iniciativa es crear espacios de discusión y reflexión que fortalezcan la capacidad de participación de los sectores sociales de campesinos/as, pescadores/as artesanales, pueblos indígenas, trabajadores/as rurales y jóvenes en el diseño de políticas públicas para el desarrollo rural.

46. Estos diálogos ya han sido realizados en Chile, Cuba, Colombia, Panamá y Ecuador, donde han participado más de 150 dirigentes de organizaciones sociales. Una segunda etapa de Diálogos Nacionales ha sido programada para el 2010 en el marco del proyecto de cooperación técnica de la FAO Apoyo al seguimiento a la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural: Nuevos desafíos y opciones para revitalizar las comunidades rurales (CIRADR) en Sudamérica (TCP/3209/RLA) que incluiría la facilitación de estos diálogos en seis países más de la Región.

47. Adicionalmente, la FAO cuenta con un Núcleo de Capacitación en Políticas Públicas que ha acumulado una importante experiencia en la utilización de métodos de educación a distancia y que desarrolla una agenda regional de cursos para la formación de liderazgos de organizaciones sociales con el objetivo de mejorar sus capacidades para participar en diálogos territoriales o nacionales en la gestión de políticas públicas.

C. Institucionalidad agrícola, rural y territorial

48. La asignación de las responsabilidades sobre el desarrollo rural sigue siendo predominantemente localizada en los ministerios de agricultura, con diferentes estructuras institucionales para su abordaje, destacando la creación de viceministerios (subsecretarías) o direcciones generales, responsables de los componentes estratégicos o políticos, y modelos donde se complementan con instituciones autónomas adscritas, responsables de la operación de los instrumentos de intervención. Estos esquemas indican una tendencia que establece que el desarrollo rural es una política de articulación que no puede residir exclusivamente en una instancia institucional, como ocurre actualmente.

49. Las tendencias de las políticas e instituciones del medio rural muestran transformaciones de fondo, más allá de la órbita de los ministerios de agricultura, involucrando a las entidades territoriales en modelos de federalización o descentralización. Paralelamente se enfrenta la necesidad de especialización de las instituciones y las políticas y es más clara la dicotomía existente en los ministerios de agricultura para enfrentar, por un lado, como ministerio de producción, la responsabilidad de la agricultura, y por otro, como ministerio de desarrollo, la responsabilidad del desarrollo rural.

50. La FAO ha tenido entre sus prioridades regionales promover el análisis y debates sobre las transformaciones que requiere la institucionalidad agropecuaria y rural en la región. Analizar comparativamente experiencias de diversos tipos de arreglos institucionales que faciliten la articulación entre políticas sectoriales y a diversos niveles territoriales, desde la perspectiva de la institucionalidad agropecuaria y rural podría ser una importante contribución a este proceso global de cambios institucionales.

D. Dimensión territorial de la seguridad alimentaria y nutricional

51. La crisis económica combinada con fenómenos naturales cada vez más frecuentes ha revelado la enorme vulnerabilidad alimentaria de la población en buena parte de los territorios rurales en la región. La caída de las exportaciones, el empleo, la recepción de remesas, y la mantención de altos precios de los alimentos al consumidor han contribuido a reducir el acceso a los alimentos. A esto se han sumado pérdidas de cosechas como consecuencias de sequías y/o inundaciones en Argentina, Bolivia, sur del Brasil, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

52. En la región el desarrollo rural y territorial está cada vez más asociado a la urgencia de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población, lo que depende de una gestión de políticas públicas que busque la articulación de aquellas que impulsan el dinamismo económico (agrícola y no agrícola) y la protección social, con medidas relacionadas con el desarrollo de mercados locales de alimentos, el abastecimiento de alimentos de poblaciones vulnerables, y la educación nutricional aprovechándose el consumo de productos autóctonos, entre otros.

53. Por lo anterior, en años recientes la FAO a través de Programas de Seguridad Alimentaria y Nutricional, orienta su asistencia a contribuir a la articulación de políticas sectoriales y la adopción de un enfoque territorial participativo. Las experiencias más recientes al respecto se están implementando en Ecuador, Perú y Paraguay y de la sistematización de sus experiencias podrán provenir importantes lecciones al respecto. Es por ello que la FAO está en condiciones de acompañar técnicamente la implementación de políticas de seguridad alimentaria a nivel territorial.