



Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura

SEMINARIO REGIONAL

Políticas públicas orientadas
a la reducción de la pobreza rural
y el hambre



MEMORIAS COMENTADAS

**Seminario regional sobre políticas públicas orientadas
a la reducción de la pobreza rural y el hambre**

MEMORIAS COMENTADAS



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, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación 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.

ISBN 978-92-5-309596-4

© FAO, 2017

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, imprimir y descargar el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

Glosario	v
Introducción	1

PRIMERA PARTE

Inauguración	3
Conferencia Magistral I: Bernardo Kliksberg	6
Panel 1 – Políticas y programas para la lucha contra la pobreza rural y el hambre	7
Panel 2 – Políticas y programas de empleo rural decente	14
Conferencia Magistral II: Jeffrey Sachs	23
Panel 3 – Sistema de protección e inclusión social	26
Panel 4 – Desarrollo rural territorial sostenible	34
Panel 5 – Financiamiento, inversión y cooperación para el desarrollo rural	44
Conclusiones	54
Acuerdos finales	55
Recomendaciones de política	57

SEGUNDA PARTE

Análisis de conceptos	63
Análisis de demanda y oferta de cooperación	70
Herramientas de política y políticas públicas	71
Sistemas de información	77
Políticas y programas para el desarrollo rural	71

Bibliografía	73
--------------	----

ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALC	América Latina y el Caribe
BCIE	Banco Centroamericano para la Integración Económica
BDC	Banco de Desarrollo del Caribe
CAF	Corporación Andina de Fomento
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe
CIREN	Centro de Información en Recursos Naturales de Chile
CISAN	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Colombia
DNP	Departamento Nacional de Planeación de Colombia
DPS	Departamento para la Prosperidad Social de Colombia
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
IFPRI	International Food Policy Research Institute
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social de Perú
PNDRI	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral
PTC	Programas de Transferencias Condicionadas
REAF	Reunión Especializada de la Agricultura Familiar
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SV	El Salvador

El objetivo principal del Seminario es analizar y compartir experiencias en políticas públicas, institucionalidad, enfoques y estrategias, orientadas a la reducción de la pobreza rural y la inseguridad alimentaria y nutricional en los países de América Latina y el Caribe, en el marco del Plan de Acción de Políticas Públicas en Materia de Acción Social de la CELAC.

Los objetivos específicos son:

- Identificar la **institucionalidad e instrumentos** que permiten la articulación de las políticas y programas con un enfoque territorial, reconociendo la necesidad de una acción multisectorial y diferenciada en los territorios para resolver el problema del hambre y la pobreza.
- Identificar los **principales factores que limitan la efectividad** de las políticas públicas orientadas al desarrollo rural territorial.
- Identificar **experiencias exitosas de políticas sociales** y productivas para el combate del hambre y la pobreza rural. Explorar posibilidades de Cooperación Sur-Sur y Triangular en materia de innovación de políticas públicas orientadas al combate del hambre y la pobreza en un marco de desarrollo rural territorial.

Los objetivos del Seminario definen el tono de este documento, cuyo objetivo principal es servir de plataforma para presentar de manera estilizada las experiencias de política pública compartidas a lo largo del Seminario, resaltando las barreras y soluciones que se implementaron a lo largo del ciclo de política, así como las lecciones aprendidas y las recomendaciones que hacen sus protagonistas. Antes de continuar es importante establecer el alcance de este ejercicio y reconocer sus limitaciones. Este Seminario reunió a varios de los principales expertos en política rural de América Latina y el Caribe (ALC). Técnicos con experiencia en formulación y ejecución de programas compartieron sus visiones en clave de política pública, o sea, atendiendo problemas como las restricciones presupuestales, la voluntad política de los gobiernos de turno, la globalización de los mercados agroindustriales y la creciente desigualdad, entre otros. Esto dio al seminario un sentido muy práctico para aquellos inmersos en el día a día del ciclo de las políticas públicas. Ahora bien, la academia, la sociedad civil (particularmente los beneficiarios de los programas aludidos) y los políticos no tuvieron cabida en el seminario, y por lo tanto su visión del desarrollo rural y su análisis de las políticas públicas está ausente del debate. En consecuencia, este documento se debe leer como la visión de los técnicos de políticas, y debe ser, como parecen reconocer los asistentes, complementada y enriquecida con la visión de otros actores.

Este documento contiene un resumen comentado de las intervenciones del Seminario regional sobre políticas públicas orientadas a la reducción de la pobreza rural y el hambre (en adelante "**Seminario**"). En la primera parte se describen cronológicamente las intervenciones; en la segunda, se analizan temas comunes, conclusiones y recomendaciones.

El seminario contó con 30 expositores, entre panelistas y moderadores. A continuación se referencian sus nombres, entidades y/o países que representan.

Tabla 1. Expositores y Moderadores del Seminario

Introducción			
1	Michela Espinoza	Departamento Prosperidad Social	Colombia
2	Andrés Mineros	Secretario técnico para la erradicación de la pobreza	CELAC
3	Benjamín Davis	Director adjunto, Dirección de Econ del Desarrollo Agrícola	FAO
4	Rafael Zavala	Representante FAO Colombia	FAO
5	Ángela Guevara	Ministerio Agricultura	Colombia
Conferencia magistral I: Desigualdad en América Latina			
6	Bernardo Kliksberg	Experto	Argentina
Panel 1 - Políticas y programas para la lucha contra la pobreza rural y el hambre			
7	Ayda Pesquera	Directora de OXFAM Colombia	OXFAM
8	Andrés Mideros	Secretario Técnico Erradicación de la Pobreza	Ecuador
9	Manuel Fernández Arias	Departamento para la Prosperidad Social	Colombia
10	Omar Garfias	Comisión Intersecretarial Cruzada Nal. contra el Hambre	México
Panel 2 - Políticas y programas de empleo rural digno			
11	Gerhard Reinicke	Especialista Principal en Políticas de Empleo	OIT
12	Sergio Faiguenbaum	Especialista en Empleo Rural	FAO
13	Lourdes Morínigo	Ministerio de Agricultura y Ganadería	Paraguay
14	José Mesa	Ministerio del Trabajo y Seguridad Social	Uruguay
15	Cesar A. Merchán	Departamento Nacional de Planeación	Colombia
16	Jaime Vence	Servicio Nacional de Aprendizaje	Colombia
Conferencia magistral II: ODS para el desarrollo rural sostenible			
17	Jeffrey Sachs	Universidad de Columbia	EEUU
Panel 3 - Sistema de protección e inclusión social			
18	Rodrigo Martínez	Oficial de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social	CEPAL
19	Carmen Priscilla Bocchi	Ministerio de Desarrollo Social y Combate del Hambre	Brasil
20	Norma Vidal	Ministerio inclusión social y desarrollo	Perú
21	Juan Meléndez	Secretaría técnica de Presidencia de la República	El Salvador
Panel 4 - Desarrollo rural territorial sostenible			
22	Luiz Carlos Beduschi	Oficina de Desarrollo Rural Territorial - FAO	FAO
23	Juan Pablo López	Centro de Información Recursos Naturales	Chile
24	Rafael Echeverri Perico	Secretario Técnico del Programa PROTERRITORIOS	Colombia
25	Adrián Zapata	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral	Guatemala
26	Fernando Puerto	Director Capacidades Productivas MinAgricultura	Colombia
Panel 5 – Financiamiento, inversión y cooperación para el desarrollo rural			
27	Raúl Castellini	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	Argentina
28	Pedro Aritzi	Especialista Senior del sector público y gobernanza	BM
29	Sunita Daniels	Chief Planning Officer, Ministry of Agriculture	Santa Lucía
30	Viviana Alv Hart	Especialista Senior en Desarrollo Rural	BID

Inauguración

La ceremonia de inauguración del Seminario tuvo un doble propósito. Por un lado, introducir el problema de pobreza y malnutrición rural en América Latina y el Caribe; y por otro, definir el alcance y la naturaleza del evento. Sobre lo primero, todas las presentaciones reseñaron alguna dimensión del problema, haciendo particular énfasis en la creciente desigualdad. Sobre lo segundo, se subrayó que el Seminario representaba una oportunidad para que técnicos en políticas de desarrollo rural compartieran experiencias de política, como un primer paso para un ejercicio de “transferencia de buenas prácticas”.

Los integrantes del primer panel y de la primera conferencia magistral coincidieron en tres ideas clave. Estas ideas fueron retomadas y desarrolladas por el resto de panelistas a lo largo de todo el seminario, lo que da cuenta de su importancia para la reflexión sobre malnutrición y pobreza rural en ALC.

La primera idea se denominará rendimientos decrecientes de la política de reducción de la pobreza. Todos los expositores coincidieron en advertir que los avances en superación de la pobreza se han desacelerado o estancado. Incluso en algunos países se espera que la tendencia se revierta, haciendo que nuevos ciudadanos vuelvan a integrar las listas de personas que viven por debajo de la línea de pobreza¹. Todos los panelistas resaltaron los avances de ALC, que se hacen evidentes con el cumplimiento del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio relacionado con la reducción a la mitad de las personas en situación de pobreza (US\$ 1.25/día). Sin embargo, el estancamiento en los índices de reducción de la pobreza se registra al menos desde 2013². La pregunta que subyace a esta advertencia es ¿cómo reducir la pobreza en un contexto regional de desaceleración económica? El primer panel va a proponer algunas soluciones a esta incógnita.

La segunda idea clave en la que convergen los panelistas se denominará inclusión productiva. Esta idea alude a la necesidad de que las políticas de superación del hambre y la reducción de la pobreza aborden simultáneamente esquemas de atención alimentaria e integración al sector productivo. Esta idea surge de reconocer que los enfoques tradicionales para abordar la malnutrición y la pobreza, a saber, la confianza en el crecimiento económico y/o la implementación de sistemas de protección social eminentemente asistencialistas, no han funcionado para erradicar ambos males. De esta forma, los panelistas invitaron a la adopción de estrategias integrales con el propósito ulterior de resolver las “desigualdades estructurales” de la región.

La tercera idea clave alude a la proverbial intersectorialidad, también referida como articulación o coordinación inter-institucional. Todos los panelistas hicieron referencia a la articulación entre agencias del Estado como el mecanismo que permite diseñar e implementar estrategias de política con un enfoque productivo que den un nuevo impulso a las políticas de reducción de la pobreza. Esta idea alude inevitablemente a la estructura organizativa del Estado, a la necesidad de crear organizaciones flexibles, modernas, tecnificadas, orientadas a resultados y sobre todo comprometidas. Este último valor (el compromiso) alude a la voluntad política de los gobiernos y será una idea clave a la que aludirán los expositores a lo largo del Seminario.

A continuación se presenta una reconstrucción de las principales ideas que se expusieron en la ceremonia de apertura del Seminario.

Michela Espinoza

Coord. Subdirección de SAN, Departamento para la Prosperidad Social, Colombia

Espinoza presentó el enfoque para la reducción del hambre y la superación de la pobreza rural que subyace a las políticas del Departamento para la Prosperidad Social (DPS), un brazo técnico del Estado colombiano que comparte la responsabilidad de la política social con otras agencias públicas. Este enfoque tiene una doble función. Por un lado, busca eliminar la inseguridad alimentaria y nutricional a través de programas de producción y consumo saludable y sostenible de alimentos; y por otro, fomenta la producción de excedentes agrícolas con miras a generar iniciativas de inclusión productiva para la reducción de la pobreza. Esta tarea la hace articulándose con otras iniciativas al interior del Gobierno Nacional.

1 A partir de Octubre 2015 la línea de pobreza pasó de US\$ 1.25/día a US\$ 1.90/día a precios 2011. Ver: <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq>

2 Ver: <http://www.cepal.org/en/pressreleases/reduction-poverty-and-extreme-poverty-slows-down-latin-america>

Como ejemplo de inclusión productiva citó el redimensionamiento “del campo como ventana de oportunidades” que ha promovido el programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN); y como ejemplo de articulación citó el trabajo conjunto con el Programa Familias en Acción. Este último es la evolución del programa de transferencias condicionadas que adoptó el Estado colombiano desde el año 2000 como respuesta a la crisis económica de 1999. En 2002 se institucionalizó la política y su naturaleza focalizada. A partir de entonces la iniciativa se divide entre los programas conocidos hoy como **Más Familias en Acción** y **Red UNIDOS**.

Según Espinoza, uno de los mecanismos de articulación entre ambos programas es la **información**. El programa de SAN ofrece información suficiente y oportuna para afectar positivamente las decisiones de consumo de alimentos de los beneficiarios de Familias en Acción.

La funcionaria del gobierno colombiano concluye reiterando la importancia de continuar trabajando con FAO y recuerda el papel que juega la estrategia de reducción de la malnutrición y la pobreza rural para la consolidación de la paz en Colombia.

Andrés Iván Mideros Mora

Delegado de Ecuador a la Presidencia Pro-Tempore de CELAC

Mideros hará un recuento del lugar que ocupan la malnutrición y la pobreza rural en la agenda de trabajo de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC). Con este propósito en mente, se hace un barrido por los principales hitos de la CELAC, destacando las instancias institucionales donde se ha llegado a acuerdos de política pública.

Durante la cumbre de Jefes y jefas de Estado y de Gobierno de la CELAC en 2013 se priorizaron los asuntos de la seguridad social, particularmente la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional, la erradicación del hambre y de la pobreza. La reunión de Ministros y Ministras de desarrollo social en Caracas definió las directrices de política social de la región y la segunda cumbre de Jefes y Jefas de Estado, realizada en Cuba en 2014, promovió la formulación de un plan para la SAN con el apoyo de FAO, CEPAL y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). La tercera cumbre en Costa Rica aprobó el **Plan de la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025**.

El objetivo del **Plan de la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025** es

“alcanzar resultados concretos que se traduzcan en mejoras significativas en la calidad de vida de nuestros pueblos, dirigidas a la erradicación de la pobreza, en especial de la pobreza extrema, que garanticen la seguridad alimentaria y la nutrición, con enfoque de género y respetando la diversidad de hábitos alimentarios, para afrontar los desafíos de la seguridad alimentaria y la nutrición con vistas a la erradicación del hambre y al disfrute del Derecho a la Alimentación, en especial de todos los sectores en situación de vulnerabilidad”.

En aras de lograr este objetivo se adoptan 4 pilares: i) la formulación de marcos normativos, ii) el acceso oportuno y sostenible a la alimentación, iii) la utilización de los alimentos y iv) la reducción del riesgo. Cada pilar cuenta con líneas de acción, y estas con actividades concretas, realizables a través de proyectos específicos.

Mideros continúa informando sobre la reunión entre el director general de FAO, José Graziano da Silva, la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Varcena, y cuatro cancilleres de la CELAC en Septiembre de 2015. El propósito de esta reunión fue dialogar sobre las lecciones aprendidas durante el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la forma en que estas lecciones pueden informar las estrategias a implementar para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Para concluir se advierte que los avances en la erradicación del hambre y la pobreza en la región están incompletos, pues persisten 68 millones de latinoamericanos y caribeños en la miseria.

Benjamín Davis

Director adjunto de la Dirección Económica de Desarrollo Agrícola de la FAO

Davis hace una invitación a utilizar la plataforma del Seminario para hablar de experiencias concretas: éxitos y desafíos de las políticas públicas en erradicación del hambre y la pobreza rural.

Después de extender un saludo del director general de la FAO, José Graziano da Silva, Davis señala que uno de los cinco objetivos estratégicos de la FAO es disminuir la pobreza rural, coincidiendo con los propósitos del Plan de la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025 de la CELAC. Ambos esquemas de política parten del reconocimiento de que es necesario articular programas de protección social con medidas para el fomento del empleo rural y la agricultura familiar.

Tras reconocer los grandes avances de ALC en reducción de la pobreza y el hambre, Davis resalta que hay mucho camino por recorrer. Adicionalmente, destaca que los avances han sido heterogéneos entre países y al interior de los países mismos. Destaca entonces que los principales retos son i) la doble carga de la malnutrición (desnutrición y obesidad), ii) la brecha rural-urbano iii) y el cumplimiento de los ODS sobre la erradicación completa de la pobreza y el hambre.

Para atender estos retos, Davis invita a diseñar lo que denominó “políticas prácticas”. Ya que la experiencia reciente indica que ni la protección social ni el crecimiento económico resuelven los problemas de desarrollo por sí solos, Davis propone la articulación de una estrategia de desarrollo rural inclusiva y enfocada en las “desigualdades estructurales”.

Rafael Zabala

Representante de FAO en Colombia

El representante de la FAO en Colombia va a reafirmar las palabras del director adjunto de la división económica de FAO, Benjamín Davis, al subrayar los principales retos que imponen la malnutrición y la pobreza rural en la región. Zabala comienza ilustrando cómo los países que comparten el área amazónica tienen un compromiso similar al que busca este seminario: “al tiempo que se cuidan los recursos naturales se generan alternativas de medios de vida dignos para quienes viven en esta riqueza en condiciones de pobreza”. Para contextualizar esta afirmación, Zabala aclara que ALC es una de las principales canastas de alimentos del mundo, pues 4 de los 7 países con mayor disponibilidad de superficie agrícola están en Suramérica.

Haciendo eco de los presentadores anteriores, Zabala reconoce que la región ha avanzado bastante en reducción del hambre y la pobreza, convirtiéndose en campo experimental de políticas públicas con un éxito tal que sus diseños de política se han intentado exportar a otras latitudes. Sin embargo, así como el resto de penalistas, advierte que ALC mantiene índices intolerables de pobreza, desigualdad y malnutrición.

Zabala reconoce entonces el estancamiento en los resultados de las políticas de superación de la pobreza, una queja generalizada entre los participantes de la sesión. También subraya que la región es la más desigual del mundo. En Colombia la probabilidad de ser pobre es 3.5 veces mayor si se nace en zona rural, probabilidad que se duplica si a esa condición le sumamos la de ser mujer, y si a estas condiciones les sumamos la de ser indígena o afro la probabilidad de estar en la pobreza es hasta 10 veces mayor que la de un ciudadano urbano. Finalmente, menciona la “doble carga” de la malnutrición, aludiendo a la paradójica situación de que una sociedad tenga simultáneamente problemas de desnutrición y obesidad.

A estas tres problemáticas (pobreza, desigualdad y malnutrición) Zabala responde con un objetivo claro y que quizás se pueda convertir en el slogan del seminario: menor malnutrición con mayor inclusión. Los mecanismos para lograr este objetivo en territorio, dirá, están embebidos en la tan anhelada intersectorialidad. En este ámbito Colombia representa un buen ejemplo a través de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), que preside temporalmente el Departamento para la Prosperidad Social. La CISAN se erige como el espacio de articulación del plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia, contando con la presencia de múltiples entidades y un esquema de coordinación de políticas activo y con alcance territorial.

En seguida menciona otros dos problemas que aquejan a la región: i) las brechas rural-urbano, y ii) las brechas entre consumidores y productores. Para resolver ambas sugiere la promoción de esquemas ciudad-región, así como la construcción de mercados territoriales. Estas respuestas permitirían mitigar la intermediación al tiempo que se reduce la huella de carbono, generando consumidores responsables y solidarios. Con esto sugiere también que la SAN no debe ser concebido como un problema de minorías, sino como un proceso del que todos hacemos parte. Para finalizar, Zabala evoca el deseo de una ruralidad inclusiva, sostenible, equitativa y libre de hambre.

Bernardo Kliksberg dividió su presentación en tres temas: i) la fragilidad de los avances en la lucha contra la pobreza, ii) la desigualdad y sus impactos socio-económicos, y iii) las razones para la esperanza. Para profundizar sobre estos temas invitó a consultar tres fuentes: i) su blog sobre pobreza en América Latina en el diario El País⁴; la última encíclica papal Laudato Si⁵; y los escritos en su página web Más ética, más desarrollo⁶.

Kliksberg introduce sus ideas retomando los cambios políticos e institucionales que iniciaron a finales de 2000 y los bloqueos que se debieron superar para cambiar las prioridades de política en la agenda pública. Los precursores de este cambio fueron los movimientos sociales que, aunque heterogéneos en su composición, métodos y propósitos, tenían un mensaje común de rechazo a los gobiernos de corte neoliberal que habían reducido sustancialmente la clase media, siendo el gobierno Menem de Argentina unos de los casos paradigmáticos. El impulso de los movimientos sociales permitió la destitución democrática de 12 presidentes (i.e. Ecuador, Bolivia, Argentina, etc.) y la destitución por vía militar en Honduras. De esta manera, a finales de la década del 2000 comenzó un ciclo de reformas sociales que se caracteriza prioritariamente por transferencias de recursos a gran escala hacia los más vulnerables. Se pone como ejemplo el programa brasileño Bolsa Familia, que hace transferencias por cerca del 0,8% del PIB hacia los más pobres. Resalta entonces la importancia de uno de los mecanismos más usados en estos programas de transferencias condicionadas: las transferencias dirigidas exclusivamente a las madres de familia, quienes han probado ser muy eficientes en dirigir estos recursos al bienestar de la familia.

Después de esta introducción, Kliksberg propone dos ideas sobre su primer tema. Primero, los niveles de pobreza siguen siendo muy altos, a pesar de que entre 2000 y 2012 la pobreza se redujo del 42% al 28% (el 28% es equivalente a 170 millones de personas, de las cuales 74 millones están en pobreza extrema). Adicionalmente, este promedio no refleja la realidad nacional de países como Guatemala o México, o la realidad subnacional de zona como el Chocó y la Guajira, donde la pobreza es muy superior al promedio regional. En el otro extremo, países como Uruguay han logrado erradicar la pobreza extrema en 8 años de gobierno del Frente Amplio, lo que indica que los avances pueden ser aún mejores.

Segundo, los avances son extremadamente frágiles. El estancamiento de la economía mundial en 2008-2009 tiene sus causas en la especulación financiera, que para ALC ha implicado caídas en la demanda por materia prima y por tanto caídas en el precio de sus principales productos de exportación. Kliksberg advierte que hoy la respuesta de la región no parece ser la misma que se diseñó en 2008, cuando líderes “coherentes” y movimiento sociales influyentes lograron promover políticas anti-cíclicas que mantuvieron los esquemas de protección social. En contraste, ahora se cierne un movimiento por volver al esquema neoliberal: disminuyendo gasto público, reduciendo esquemas de protección social y desregulando el mercado. Kliksberg anota que esta última opción es “mala economía” con pobres resultados y pone como ejemplo toda la historia de la región en los 90s y la historia reciente de España. En la práctica, el costo de esta receta sería que a los más pobres de la región se les baja la asignación por transferencias condicionadas. ¿Cuáles son las alternativas? Se cita entonces el caso de Costa Rica y Argentina. En el primero, la Constitución demanda que el 6% del gasto público se destine a educación. En el segundo, se institucionalizó el programa de transferencias por ley, asegurando un ajuste automático por inflación. Para concluir este punto, Kliksberg invita a defender los avances que se han logrado en materia de sistemas de protección social, enfatizando en uno de los temas claves del seminario, la voluntad política: “por más mínimo que sean los recursos, siempre habrá un tema de prioridades”.

Sobre su segundo tema, la desigualdad, Kliksberg expuso datos sobre el crecimiento de la misma, y habló de las implicaciones de ésta para la democracia, ofreciendo una lectura sistémica que más adelante Ayda Pesquera (OXFAM) sintetizaría como los problemas de “fundamentalismo de mercado” y “secuestro de la democracia”. Este secuestro se operativiza en la compra, por parte de los más ricos, de medios de comunicación masivos y compra de políticos con poder de decisión sobre recursos públicos.

El mundo produce para 10 millones de habitantes y somos 7.5 billones. Así que el problema de alimentación no es un problema de producción, sino de acceso. Los porcentajes de obesidad de los pobres son más agudos que los porcentajes de obesidad de los ricos. Con estos datos Kliksberg quiere dar cuenta de la influencia de la desigualdad creciente sobre los problemas de pobreza y malnutrición que preocupan a los asistentes. Más aún, la desigualdad aumenta la pobreza y la fragilidad de los avances contra la pobreza en ALC, pues crea una clase media incipiente que es cada vez más vulnerable a desaparecer.

Finalmente, sus razones para la esperanza (como diría A. Hirschman⁷) son tres. Uno, porque hay políticas públicas holísticas como las que presenta la CELAC, que apuntan a resolver de manera integral o colectiva los problemas de ALC. Dos, porque hay economías que han demostrado que funcionan bien con modelos de gobernanza radicalmente distintos a la receta del Estado pequeño que profesa la ideología neoliberal. Y cita aquí a los estados escandinavos,

³ Doctor en Economía, integrante del Comité Directivo del Alto Panel de Expertos en Seguridad Alimentaria.

⁴ Ver: <http://blogs.elpais.com/contrapuntos/2015/10/la-pobreza-en-latinoamerica-una-nueva-mirada.html>

⁵ Ver: http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html

⁶ Ver: <http://www.bernardokliksberg.com/>

⁷ Ver: http://worldview.carnegiecouncil.org/archive/worldview/1972/02/1997.html/_res/id=sa_File1/v15_i002_a011.pdf

cuyo sistema de protección social y sus niveles de equidad se fundamentan en un pacto social por la igualdad, lo que ha derivado en sociedades con mejor calidad de vida, menor mortalidad infantil y menores policías por habitante. Y tres, porque la experiencia reciente de movilización de la sociedad civil latinoamericana demuestra que se pueden impulsar grandes transformaciones sociales. Resalta finalmente la importancia del trabajo de FAO, que precisamente por estar comprometido en reducir el hambre y la pobreza, contribuye a que haya una sociedad civil más activa.

Kliksberg deja el auditorio citando al papa Francisco, y reiterando así el mensaje de que la voluntad política es muy importante: “por los pobres se puede y se debe hacer más”.

Panel 1 – Políticas y programas para la lucha contra la pobreza rural y el hambre

En este panel se intenta responder directamente a la pregunta ¿cómo mantener y profundizar los avances en reducción de la pobreza en un contexto de desaceleración económica? Todas las presentaciones buscan i) caracterizar la pobreza y ii) proponer formas para su erradicación. Sobre lo primero, y haciendo eco de Kliksberg, hay un acuerdo casi generalizado de que la pobreza es un problema político, no de falta de recursos. El representante del gobierno ecuatoriano y aquella de la organización no-gubernamental OXFAM fueron particularmente explícitos en este tema a través de ejemplos como la persistencia de estructuras coloniales y la creciente desigualdad. Sobre lo segundo, las presentaciones dejan entrever que las iniciativas para reducir la pobreza y el hambre constituyen un conjunto amplio de planes, políticas y programas que, al menos en el papel, se complementan, atendiendo diferencialmente a distintas poblaciones y abordando distintas dimensiones de la pobreza, confirmando así que los Estados de la región comprenden la multidimensionalidad del problema.

Aparte de estas coincidencias, el panel propone al menos 3 reflexiones en torno a **coherencia política, economía política y voluntad política**.

Del caso ecuatoriano se rescata la **coherencia política** e institucional que encarnan sus programas de superación de la pobreza. Los planteamientos programáticos del “buen vivir” que se formulan en la Constitución Política y en el plan de desarrollo, también se ven reflejados en los programas específicos a través de la promoción de una economía solidaria, participativa y de bases comunitarias. Por las características de la exposición es difícil saber si esto efectivamente se concreta, pero al menos el discurso guarda una coherencia lógica que demuestra un enorme esfuerzo por construir nuevas realidades, lejanas a modelos tradicionales de hacer política y de promover el desarrollo humano. Al nivel del diseño institucional, las presentaciones de Guatemala (Panel 4) y El Salvador (Panel 3) también reflejan esta coherencia en el diseño de políticas.

Por su parte, la exposición de OXFAM fue vehemente en denunciar el problema de la desigualdad. Su descripción invita a que se ponga sobre la agenda de los formuladores de política algo que hace mucho tiempo es parte de la agenda de investigación de los científicos sociales: la **economía política** de las reformas sociales. Al respecto el Banco Mundial (2008, vii) dice:

“Sustainable reform processes which improve equity, efficiency and effectiveness in key economic and social sectors are often important elements of national poverty reduction strategies in low and middle-income countries. For international development agencies wishing to engage in these processes, understanding the significance of power relations within the sector, vested interests, and the links to national political processes can be critical to being an effective actor in policy dialogue”

En 2015 el Banco Interamericano de Desarrollo aportó al debate a través de la promoción de la metodología de **análisis de redes sociales** usada para el estudio de la economía política de los programas sociales en América Latina (Bonvecchi et al. 2015). Entre otros, la metodología permite analizar i) la capacidad de coordinación entre distintos niveles de gobierno (analizaron el programa Desnutrición Cero en Bolivia) y ii) la capacidad de coordinación de distintos actores sectoriales para la implementación de una política (analizaron el programa JUNTOS en Perú). Lo interesante del trabajo es que la pregunta por la economía política se hace al nivel del Estado, siendo este uno de los niveles de análisis menos explorados (generalmente se estudia al Estado en relación con otro actor externo, no al Estado en relación consigo mismo).

Se sugiere con esto que los formuladores de política deben incluir una variable independiente en sus análisis, a saber, el poder y las decisiones políticas que subyacen a las acciones del Estado. Es probable que en todos los 13 regímenes depuestos que citó Kliksberg haya habido buenos tecnócratas que intentaron implementar políticas, programas y proyectos transformadores, pero es igualmente probable que sus intentos hayan fracasado porque desconocieron los intereses dominantes del ecosistema político. Entender estos intereses permite diseñar políticas más realizables y por tanto con mayor impacto.

La exposición del funcionario del gobierno mexicano dio muchas luces en este sentido. Al estudiar la economía política detrás del hambre de 7 millones de ciudadanos, se dieron cuenta que esta población carece de voz en los espacios de toma de decisión, y por lo tanto una de sus estrategias fue crear concejos comunitarios y organizar a los ciudadanos para que aprendieran a movilizar recursos del Estado a su favor. En el mismo sentido, la estrategia para poner el tema en la agenda pública fue hacer un lanzamiento masivo del programa con la presencia del gabinete en pleno y del Presidente de la República. Estos actos organizativos y simbólicos reflejan que cuando los formuladores de política tienen una comprensión de las dinámicas de poder hay una mayor probabilidad de implementar políticas públicas transformadoras.

Finalmente, y a propósito de la reiterada importancia de la **voluntad política**, las metas de gobierno de Ecuador y Colombia (Tabla 2) plantean una reflexión interesante: **¿cuánta voluntad política** se necesita para erradicar la pobreza? O **¿cuánta reducción de la pobreza revela voluntad política?** Las atribuciones de voluntad política en distintos gobiernos de la región quedan desdibujadas cuando se comparan los indicadores de reducción de la pobreza con el Este Asiático. El Banco Mundial rescata que el Este Asiático registró la mayor reducción de la pobreza entre 1980 y 2012, pasando de 80% a 7.2%. El Gráfico 1 muestra esta situación.

Tabla 2. Metas de reducción de la pobreza Gobierno de Colombia 2014-2018

Pobreza	Línea base 2013	Meta cuatrienio
▪ Pobres por ingresos	30,6%	25%
▪ Pobreza extrema	9,1%	6%
▪ IPM (Pobreza Multidimensional) Línea base 2008	24,8%	17,8%
▪ Pobreza rural	42,8%	36%

Gráfico 1. Reducción de la pobreza en países seleccionados



Fuente: GapMinder

Con esta comparación en mente, ¿cuánta voluntad política se necesita para reducir la pobreza a los niveles de los tigres asiáticos? Una forma de abordar esta pregunta es operativizar el concepto de “voluntad política”. El primer artículo de la edición especial que el journal World Development⁸ le dedica a la ruralidad en América Latina ofrece una alternativa para operativizar este concepto. En su investigación identificaron que:

“sólo el 12% de alrededor de diez mil unidades sub-nacionales (distritos, municipalidades, departamentos, etc.) en 11 países experimentaron dinámicas de desarrollo [en] una década (2000s) que [produjo] simultáneamente desarrollo económico, reducción de la pobreza y una mejor distribución de los ingresos [...]. En la gran mayoría de los territorios, las dinámicas se caracterizaron por lograr poco o nada de mejora en una o más de estas dimensiones de desarrollo” (J. A. Berdegú, Bebbington, and Escobal 2014, 3).

A esto lo denominaron dinámicas territoriales asimétricas o desiguales y es lo que en el Seminario se denominó desarrollo territorial heterogéneo. A partir de esta panorámica se hicieron la pregunta por los factores territoriales y extraterritoriales que contribuyen al desarrollo inclusivo (el 12% de la muestra). Su conclusión es que, a nivel territorial, los **movimientos sociales**, las **coaliciones** y las **comunidades epistémicas** constituyen los principales factores de cambio (J. A. Berdegú, Bebbington, and Escobal 2014, 4). Mientras que a nivel extra-territorial se destacan las **Redes de Producción Global** (la forma en que actores territoriales se insertan en cadenas de producción mundial) y el **Estado** (que genera distintos vínculos entre lo nacional y lo local en función de las coaliciones de gobierno que operan en cada territorio). De esta forma, este programa de investigación ofrece una alternativa para entender a qué nos referimos cuando hablamos de “voluntad política” como la variable explicativa del cambio social. Con esta propuesta se abre entonces la discusión para tratar de definir con más precisión qué quiere decir “voluntad política” teniendo en cuenta experiencias comparadas.

Tabla 3. Propuesta de componentes de la “voluntad política”

Territoriales	Extra-territoriales
<ul style="list-style-type: none"> - Movimientos sociales - Coaliciones políticas - Comunidades epistémicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Redes de producción global - Estado

Fuente: J. A. Berdegú, Bebbington, and Escobal 2014)

Siguiendo el argumento de la voluntad política, en el Seminario Internacional de Desarrollo Rural⁹, organizado en Abril 2015 por la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), Albert Berry concluyó que son tres los factores que definen las buenas políticas agropecuarias: i) el factor económico, ii) la capacidad institucional y personal (capital humano) para hacer buenas políticas y iii) la oportunidad política. Berry no duda que los beneficios económicos de una política agropecuaria en Colombia serían inmensos, pero duda que las instituciones, que ya no tienen la capacidad que tuvieron en los años 70, o la estructura política política del país permita una política disruptiva. Sobre lo último, Berry informa que las reformas agrarias de México y Bolivia no tuvieron el impacto que se preveía porque perdieron el apoyo político en la pos-reforma. Trágicamente, este patrón se ha repetido con el caso de la Ley de Tierras que introdujo el Gobierno Santos al principio de su primer mandato: la capacidad y/o voluntad del Estado para restituir las tierras a los despojados se ha ido perdiendo sistemáticamente (Restrepo and Morales 2014; “La Restitución de Tierras va En Caída Libre” 2016).

A continuación se hace un recuento de las presentaciones que tuvieron lugar en el primer panel.

Benjamín Davis - Moderador

Director adjunto de la Dirección Económica de Desarrollo Agrícola de la FAO

El primer panel fue abierto por Benjamín Davis con una invitación a los asistentes del seminario para que dialoguen e intercambien experiencias de política pública que hayan contribuido o no a la reducción de la malnutrición y la pobreza en ALC, socializando lo que sirve y lo que no sirve, y evitando caer en discursos que no aporten nada práctico.

8 Esta edición especial de World Development publica el trabajo del Rural Territorial Dynamics Programme (www.rimisp.org/dtr) realizado entre 2007 y 2012 por un conglomerado de centros de investigación coordinado por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) y financiado por el IDRC, el IFAD y la cooperación neozelandesa. Para su versión en español ver: <http://rimisp.org/contenido/edicion-especial-de-la-revista-world-development-sobre-el-programa-desarrollo-territorial-rural/>.

9 Ver: <http://www.sac.org.co/es/eventos/406-seminario-internacional-de-desarrollo-rural.html>

Luego, la nueva agenda implica mayor coherencia, articulación y coordinación entre las políticas en el ámbito rural. Aunque funcionarios y programas muchas veces operan en el mismo ecosistema, en la práctica sus diseños son independientes, no dialogan entre ellos para proveer soluciones integrales. Ahora, para articular se deben reconocer las barreras para una acción colectiva, como el hecho de que hay varias disciplinas del conocimiento que no dialogan (i.e. abogados y antropólogos, economistas y trabajadores sociales), hay competencia por recursos entre entidades, hay poder político de por medio, y en general hay pocos incentivos para la acción conjunta.

¿Entonces cómo crear articulación? Se pregunta Davis. Lo primero es la voluntad política, poniendo de manifiesto un tema que Kliksberg había mencionado anteriormente. Por otro lado, está el tema de la programación, que alude a mejorar los procesos de planeación y coordinación de programas existentes. Davis sugiere que este es un proceso de prueba y error que permitirá ir haciendo pequeños ajustes.

Davis finaliza pidiendo a los panelistas que hablen de los éxitos de sus programas/políticas, así como de las barreras que enfrentaron y su manera de resolverlas. Y finalmente les pide que digan qué cambiarían y qué recomendaciones harían para la implementación de un programa similar en otro contexto.

Ayda Pesquera

Directora de OXFAM Colombia

En seguida, Ayda Pesquera de OXFAM hizo una exposición en base a dos estudios de OXFAM sobre desigualdad en el mundo. El argumento central, derivado de las conclusiones del informe, es que la desigualdad es el principal freno para erradicar la pobreza y el hambre, tanto a nivel global como en ALC.

OXFAM representa esa nueva corriente de pensamiento que resalta la desigualdad como una de las nuevas causas estructurales de la pobreza rural y la pobreza en general. Así, para OXFAM la lucha contra la pobreza no es posible sin la lucha contra la desigualdad.

En Enero 2015 OXFAM publicó *Iguals*¹⁰, un informe que revela que las 85 personas más ricas del mundo poseen la misma cantidad de riqueza que la mitad más pobre de la humanidad. Eso da cuenta del grado de concentración de la riqueza en el mundo. En Septiembre de 2015 se publicó el informe *Privilegios que niegan derechos*¹¹ que analiza la relación entre desigualdad y la persistencia de la pobreza en ALC, revelando que 32 personas de ALC poseen tanta riqueza como la mitad más pobre de la región.

Pasando de estos datos descriptivos, Pesquera argumenta que la desigualdad frena el desarrollo de la economía. Si la desigualdad en ALC entre 2011 y 2019 se redujera en cinco puntos, unas 14 millones de personas podrían salir de la pobreza. Por su parte, un aumento de la desigualdad en cinco puntos puede dar lugar a que 18 millones de personas vuelvan a engrosar las filas de los pobres en ALC. Según Pesquera, esto está respaldado por un estudio del Fondo Monetario Internacional que dice que la economía crece cuando se aumenta el porcentaje del ingreso de los pobres y la clase media, no así cuando aumenta el porcentaje de ingreso de los más ricos. En los países en que la desigualdad económica es extrema el crecimiento económico no es duradero.

En los últimos 10 años (2002-2012) en ALC 61 millones de personas dejaron de ser pobres, pero en el mismo periodo la desigualdad medida en ingreso per cápita se mantuvo como la más alta del mundo.

El informe señala dos causas estructurales de la permanencia de la desigualdad. Uno, el fundamentalismo de mercado y dos el secuestro de la democracia. Lo primero alude a que la economía de mercado tiende inevitablemente a la concentración excesiva e injusta de la riqueza, al tiempo que promueve la no-intervención del Estado. Coincidiendo con Kliksberg, Pesquera sostiene que la historia reciente de ALC demuestra que el modelo es fallido. Lo segundo hace referencia a la influencia de la elites políticas y económicas que han reforzado la desigualdad a través de la compra del poder político, de nuevo, haciendo eco de las características de la desigualdad de las que hablaba Kliksberg en la sesión del día anterior.

OXFAM plantea entonces seis elementos para romper con el ciclo de la desigualdad:

- 1- acabar modelos de concentración de riqueza y evaluar el impacto de toda política pública en la desigualdad, y poner la agricultura familiar en el centro de los territorios rurales;
- 2- frenar el extractivismo minero y agrícola, lo que incluye acabar con los beneficios tributarios a las industrias energéticas;
- 3- reconocer y abordar el carácter patriarcal de la sociedad, como lo demuestra el hecho de que en todos los ámbitos las mujeres presenten rezagos;
- 4- frenar las privatizaciones de servicios públicos, con políticas que garanticen igualdad de acceso a servicios esenciales;
- 5- abordar el sistema fiscal, terminando con instituciones como el secreto bancario y los paraísos fiscales; y

¹⁰ Ver: <https://www.oxfam.org/es/informes/iguales-acabemos-con-la-desigualdad-extrema>

¹¹ Ver: <https://www.oxfam.org/es/informes/privilegios-que-niegan-derechos>

- 6- finalmente, erradicar el secuestro de la democracia, que se revela en el hecho de que, a pesar de saber las causas y consecuencias de los problemas de la región, poco se ha hecho para resolverlos.

Concluirá con una mención sobre los retos de la región. El reto será reducir pobreza y desigualdad en un escenario de desaceleración del crecimiento, pregunta que resuena desde la primera sesión del seminario. En cuanto a Colombia, el reto especial está en que la firma del acuerdo de paz genere escenarios de reducción de la desigualdad, y no solamente abrir espacios para la ampliación del capitalismo.

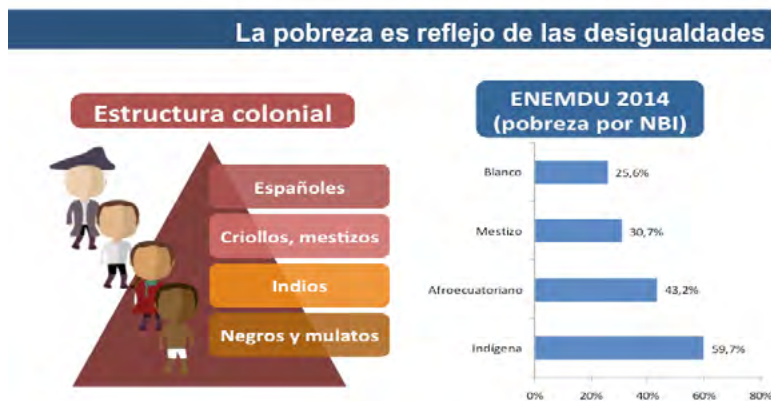
Andrés Mideros

Secretario Técnico para la Erradicación de la Pobreza, Ecuador

La presentación de Mideros aborda la principal preocupación del panel: ¿cómo mantener los avances en reducción de la pobreza en un contexto de crecimiento económico decreciente? Para responder esta pregunta el funcionario ecuatoriano va a dividir su presentación en cinco partes: i) comprensión de la pobreza en Ecuador, ii) avances en la erradicación de la pobreza, iii) caracterización de la pobreza rural, iv) estrategia nacional: planificación para el buen vivir, y v) desafíos.

¿Cómo se entiende la pobreza? Mideros asegura que la pobreza es un problema político, no es resultado de falta de recursos, sino el resultado de estructuras históricas de exclusión. Esta afirmación la ilustró con el siguiente diagrama (Ilustración 1), donde compara la pirámide social en tiempos de la colonia y la incidencia de la pobreza actual por origen étnico. A esta caracterización se suma el hecho de que la pobreza se entiende como un tema multidimensional. De ello se desprende i) que la voluntad política es la condición de posibilidad para resolver la pobreza, ii) que erradicar la pobreza supone avanzar en la garantía de distintos “derechos del buen vivir”, que no son otros que los derechos económicos, sociales y culturales, y iii) que al reproducir estructuras coloniales, la pobreza induce tremendas desigualdades en la sociedad.

Ilustración 1. Estructuras coloniales y distribución de la pobreza hoy



¿Cuáles son los avances en Ecuador? A partir de esta pregunta Mideros hace un recuento de los índices de pobreza en Ecuador desde 1995. Muestra que entre 1995 y 2006 la pobreza se redujo en un punto porcentual, lo que le permite hablar de la “década perdida” y atribuirlo a la implementación de políticas neoliberales. En contraste, entre 2006 y 2014 los indicadores muestran que la pobreza (medida por consumo) habría decrecido en doce puntos porcentuales: una reducción importante pero todavía insuficiente, pues uno de cada cuatro ecuatorianos se mantiene en la pobreza. Mediciones de pobreza por ingresos y por necesidades básicas insatisfechas muestran progreso similar en el periodo del presidente Correa. Pero más importante aún, Mideros intenta demostrar que esto ha sido el resultado de la voluntad política, y para hacerlo muestra como al tiempo que baja la pobreza se incrementa el gasto social y se reduce el gasto en servicio de la deuda.

Los índices de pobreza rural en Ecuador indican que hay una tendencia hacia el cierre de brechas acompañada de una reducción importante, sin embargo la conclusión sigue siendo que los niveles de pobreza son intolerables. Entre los principales afectados están los agricultores familiares y campesinos, los productores de subsistencia y los sin tierra.

La estrategia nacional se propone un sistema de bienes jerarquizado. Los “bienes superiores” son entendidos como aquellos que se relacionan con el ejercicio de derechos, y que por tanto no pueden quedar sujetos a las lógicas del mercado. Los “bienes estratégicos” se entienden como recursos comunes que deben ser gestionados desde el Estado. Y en tercer lugar están los “bienes de mercado” que tienen que producirse desde una lógica económica pero con responsabilidad social y ambiental. Esto denota entonces un rol del Estado muy fuerte, pero un rol del mercado y de la sociedad civil importante y corresponsable del bienestar colectivo.

Se sigue entonces la explicación del esquema de planificación, donde la Constitución Política funge como el marco regulatorio general, a partir del cual se crea el Plan de Desarrollo, que en 2013 se concreta en dos estrategias: una para atender la desigualdad y la pobreza; y otra para cambiar la matriz productiva. Un esquema que coincide con las sugerencias de otros panelistas en el sentido de que la erradicación de la pobreza debe ir de la mano de estrategias de inserción productiva. Para operativizar estas estrategias se crean agendas de coordinación intersectorial con enfoque territorial (agendas zonales), dando así un ejemplo concreto de la necesidad de articulación que Zabala había invocado en la sesión introductoria.

En cuanto a la estrategia de igualdad y erradicación de la pobreza, existen 5 metas generales relacionadas con la erradicación de la pobreza extrema, la reducción de la desigualdad y la reducción de brechas sociales. Con estos objetivos en mente el gobierno ecuatoriano se ha propuesto a) una revolución productiva, particularmente desde la economía campesina, popular y solidaria, en procura de “la seguridad con soberanía alimentaria”; b) la garantía de los derechos superiores, entre los que incluye la universalización de agua y saneamiento básico, salud y educación; y c) la protección integral al ciclo de vida, que comprende la seguridad social para el trabajo del hogar.

Mideros finaliza con los retos que hay que enfrentar para que este esquema institucional profundice sus resultados. Lo principal es que los cambios a los que apunta Ecuador suponen la constitución de un nuevo modelo de desarrollo, y esto exige repensar e integrar valores comunitarios y de economía solidaria a metas deseables como la mayor productividad del campo.

Manuel Fernando Ariza

Coordinador del grupo de políticas públicas, Departamento para la Prosperidad Social, Colombia

Ariza va a exponer los logros de Colombia en la reducción de la pobreza con énfasis en la zona rural. Empieza con un diagnóstico, sigue con una descripción del Plan Nacional de Desarrollo y termina con las lecciones aprendidas.

El diagnóstico inicial hace énfasis en la diversidad del país y la manera en que esta complejiza las estrategias de reducción de la pobreza. Por un lado la gran variedad de grupos poblacionales, por otro lado la dispersión territorial de una población rural comparativamente amplia (cerca del 23% de la población colombiana es rural, mientras que en Brasil es el 15%), y finalmente el conflicto armado, que define toda intervención del Estado en territorio.

La medición de la pobreza multidimensional ha hecho evidente el problema de las brechas rural-urbano. Esta brecha es particularmente crónica en temas de SAN, donde el 57% de la población rural sufre de inseguridad alimentaria y nutricional, contra un 38% en áreas urbanas. Cabe resaltar acá que las cifras presentadas son de 2010, lo que hace pensar que los sistemas de medición de la SAN en Colombia están muy atrasados.

Así como en el caso ecuatoriano, el funcionario colombiano hizo énfasis en el Plan de Desarrollo, donde la movilidad social y la transformación del campo fungen como estrategias “transversales”. Esta transversalidad supone articulación entre ministerios y entre territorios. Según Arias la articulación se refleja en un mejor ejercicio de focalización, tal que los beneficiarios de los programas sean los más pobres de los pobres.

El funcionario terminó listando los programas sociales de su entidad: Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Educación para la inclusión financiera (ahorro), Produciendo por mi futuro (Inclusión productiva urbana y rural), Mejoramiento de viviendas, Familias en sus casas (para desplazados que quieren retornar a su tierra) y la Red de Seguridad Alimentaria (RESA), que es la estrategia principal o directa para atacar el problema de inseguridad alimentaria.

Omar Garfias

Secretario técnico de la comisión intersectorial de la cruzada nacional contra el hambre, México

El panel lo cerró Omar Garfias con una exposición sobre la manera en que incorporaron la Cruzada Nacional contra el Hambre (en adelante CNCH) en la agenda pública mexicana. Garfias comienza aclarando que la CNCH no es la estrategia general de reducción de la pobreza en México, sino una estrategia para atender un problema específico que atañe a 7 millones de ciudadanos que están en pobreza extrema y que además tienen al menos tres carencias (educación, salud, saneamiento, etc.), una de las cuales fuera de alimentación adecuada.

El primer paso fue entender e identificar muy bien el problema. Un síntoma del problema es que la alimentación y el ingreso no habían mejorado en la medición de “carencias sociales”, que es la forma de medir necesidades insatisfechas en México. Por otro lado, el precio mundial de los alimentos se había incrementado. Luego, se pudo comprobar que se estaban incrementando las personas que estaban en carencia alimentaria.

De acuerdo con Garfias, atender a estos 7 millones de mexicanos implicaba cambiar el pacto social e implicó derrumbar mitos sobre la “pereza de los pobres” o su inclinación a tener más hijos.

¿Cómo se construyó la política? La dimensión del problema era tan grande y tan compleja que obligaba a la CNCH a implementar esquemas de coordinación interinstitucional. Se creó entonces el Consejo Nacional de la CNCH donde participaran tanto representantes de las agencias del gobierno federal como representantes de la sociedad civil. Se creó también una interface institucional con gobiernos subnacionales (comité intersecretarial). Además se crearon Comités Comunitarios. Estos comités resuelven la falta de voz de los beneficiarios en los espacios de participación donde se distribuyen los recursos públicos. Cada comité elabora un diagnóstico del problema del hambre en su región, así como un plan comunitario de qué se quiere. Esos planes se pasan a los comités intersecretariales, desde donde se empiezan a atender esas prioridades. Existe también un comité de expertos que se articula con la política de tal manera que haya rutinas y flujos de información continua.

El énfasis en descubrir los problemas subyacentes y en focalizar la población han servido de referente para otros programas. Como ejemplo Garfias cita el programa de transferencias condicionadas (OPORTUNIDADES), que funcionaba bajo la premisa de que las transferencias iban a producir mano de obra calificada en el mediano plazo y mejor calidad de vida para las familias (dado que los jóvenes se mantendrían en la escuela y que esta mano de obra iba a ser absorbida por la economía de mercado). Sin embargo esa premisa no se cumplió. Al reconocer esto, el nuevo esquema (PROSPERA) incluye un modelo productivo para que los beneficiarios de las transferencias condicionadas reciban apoyos productivos para adelantar sus propios emprendimientos. Aquí se rompería otro mito, esta vez relacionado con la negativa a depositar en los pobres la esperanza de crear oportunidades sostenibles de negocios¹².

¿Cuáles son los mecanismos a los que se les atribuye el éxito de la política? Garfias lista tres: i) coordinación interinstitucional, ii) participación social y iii) focalización.

Finalmente, el programa se pudo institucionalizar y ser reconocido como prioridad de política en la agenda pública gracias a un evento que contó con la participación de todo el gabinete y el Presidente. El funcionario mexicano termina citando los buenos resultados de la política y ofreciendo una lección aprendida que nadie más mencionó a lo largo del seminario: las rutinas burocráticas deben estar en permanente cambio, atendiendo a las nuevas formas que van adquiriendo los problemas.

12 La apuesta regional para la superación de la pobreza: dar capacitaciones cortas y oportunidades financieras limitadas a los pobres para que apalanquen sus propios emprendimientos. El repertorio de proyectos sobre Desarrollo Económico Incluyente del PNUD Colombia es un ejemplo paradigmático. Sin embargo, sobre esta macro estrategia se ciernen todo tipo de incógnitas que van desde su verdadera capacidad para insertar familias pobres en la clase media, pasando por cuestionamientos sobre la sostenibilidad de los emprendimientos y llegando hasta el escepticismo sobre la atribución desarrollista que se le da a familias pobres sin educación empresarial. Otros modelos de desarrollo o de superación de la pobreza han confiado más en la capacidad probada de los empresarios que producen valor en la economía (o sea no los empresarios del sector financiero), en el sentido de que se apuesta por el desarrollo de sus industrias para que estos a su vez amplíen el mercado laboral y con el pago de impuestos permitan al Estado ofrecer un sistema de bienestar social más robusto. Este es el caso de países escandinavos y de Japón y Corea del Sur.

Panel 2 – Políticas y programas de empleo rural decente

El segundo panel fue moderado conjuntamente por Gerhard Reinecke (OIT) y Sergio Faiguenbaum (FAO) y se refiere concretamente al vínculo entre pobreza rural y mercados laborales. En el marco de las características generales del trabajo rural asalariado, los panelistas van a plantear reflexiones muy importantes entorno al rol de la mujer rural, la institucionalización de los derechos sociales y el rol regulador del Estado.

Esta temática es propia de la “nueva ruralidad”, una mirada del campo que, impulsada por los efectos del neoliberalismo de los años 90s, reconoce y estudia “la pluriactividad de los hogares campesinos que están involucrándose cada vez más en una variedad de actividades no agrícolas productivas y de servicios” (Kay 2009, 33)¹³.

Los coordinadores del panel reflexionaron sobre lo que ellos dieron en llamar un “punto ciego” de la agenda de desarrollo rural, a saber, el papel de los trabajadores rurales asalariados. Tradicionalmente la ruralidad se asocia con el trabajo campesino por cuenta propia, sin embargo, la intensión de Reinecke y Faiguenbaum fue incluir en esta agenda a los trabajadores rurales asalariados, agrícolas y no-agrícolas. La importancia de incluir en la agenda a los trabajadores asalariados esta dada tanto por su creciente proporción dentro del trabajo rural, como porque sus mejores condiciones laborales y mejores ingresos no condujeron a la transformación productiva y al desarrollo rural que se anticipaba desde los años 50 en la región.

En este marco, la representante del Gobierno de Paraguay introdujo un segundo “punto ciego” de la agenda de desarrollo rural, esto es, el enfoque de género. A través de la presentación de un conjunto de políticas rurales enfocadas en la transformación de los roles de género, se ejemplificó lo que antes había mencionado la representante de OXFAM: que en todos los indicadores, en cualquier sector y actividad social, las mujeres presentan rezagos frente a los hombres. Pero al mismo tiempo, la exposición demostró que los roles de género se pueden transformar a través de intervenciones asertivas del Estado.

Esto remite a un tercer tema que marcó el panel y que fue introducido por el funcionario del Gobierno de Uruguay: la transformación de la voluntad política y la institucionalización los derechos sociales. La exposición del gobierno uruguayo explica cómo desde 2005 el Gobierno ha consolidado una serie de garantías sociales como la negociación colectiva y el diálogo permanente con sectores sociales. Con los años, este diálogo ha redundado en reformas institucionales como la unidad de empleo rural en el Ministerio del Trabajo. El funcionario uruguayo concluye que esto refleja un intento explícito por contribuir al fortalecimiento de los actores sociales. Este ejemplo hace eco de las iniciativas de Gobiernos colombianos de primera mitad de siglo XX que institucionalizaron los sindicatos y promovieron la igualdad en la tenencia de la tierra.

La exposición del funcionario colombiano del DNP demuestra la importancia de que la institucionalización vaya acompañada de un fuerte componente regulatorio. En su exposición revela cómo en el sector rural el Estado no cuenta con la capacidad infraestructural para hacer cumplir la ley. Como ejemplos menciona i) que el salario real promedio en el campo es menor que el salario mínimo legal y ii) que solamente el 10% de los ocupados en el sector rural se afilian al sistema de pensiones. Esta realidad ya la había advertido Faiguenbaum en su exposición introductoria, y confirma la importancia que cumple el Estado para garantizar el goce efectivo de los derechos. La exposición del funcionario colombiano del SENA sugiere que intervenciones diferenciadas en terreno pueden ofrecer alternativas a bajo costo para garantizar la presencia del Estado en territorios apartados, sin embargo, queda claro que este tipo de tentáculos institucionales no cuentan con la capacidad transformadora que ofrecen los Estados a nivel central.

Al menos desde comienzos de los 90s el problema del trabajo rural asalariado hace parte de los programas de investigación sobre América Latina (J. Berdegú et al. 2000; Reardon, Berdegú, and Escobar 2001; Driven 2004). Desde comienzos de la década del 2000 se sabía i) que los ingresos por actividades rurales no agrícolas (IRNA) exceden los ingresos de trabajadores por cuenta propia, ii) que los IRNA exceden los ingresos por actividades agrícolas, iii) que los IRNA exceden los ingresos por remesas y iv) que los IRNA en el sector servicios excede los IRNA del sector de la manufactura (Reardon, Berdegú, and Escobar 2001, 395). Conclusiones a las que llegarán Faiguenbaum y Merchán analizando el comportamiento vigente del trabajo rural asalariado. En el mismo sentido, ya desde los 90s se comprendió que el trabajo rural asalariado es un mecanismo para reducir la pobreza rural, apoyar la modernización del campo y transformar el medio ambiente rural (J. Berdegú et al. 2000, 1). Ahora, la confirmación de la existencia de este programa de investigación desde hace un cuarto de siglo apoya las conclusiones de Echeverri (segunda intervención Panel 4) en el sentido de que no hay ni ha habido ausencia de políticas, instituciones e inversiones rurales en la región, y que el problema en cambio es que los instrumentos de política han sido estériles.

¹³ El mismo Kay, estudioso de la cuestión agraria y de los procesos de desarrollo tardío en América Latina y el Este de Asia, asegura que la pluriactividad de los campesinos es una estrategia de supervivencia de los más pobres, y que ha resultado en una ampliación de brechas sociales y económicas entre estos y los grandes terratenientes (2009, 34). Este diagnóstico se constata empíricamente con una publicación que recopila varios de estudios de caso de asalariados rurales en Ecuador, México, Argentina, Uruguay y Brasil, publicada recientemente por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO) (Riella and Mascheroni 2015).

En Colombia, el informe de Desarrollo Humano 2011 (PNUD), la Misión para la Transformación del Campo 2015 (DNP), el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) y el contenido de los acuerdos parciales para la terminación del conflicto no son precisamente esfuerzos sin antecedentes en la historia reciente de Colombia. Esperemos que esta vez sí logren romper el espinazo de las trampas de la pobreza rural¹⁴.

A continuación se hace un recuento de las presentaciones del panel.

Gerhard Reinecke - Moderador

Especialista Especialista Principal Políticas de Empleo, Organización Internacional del Trabajo

Reinecke ofrece un marco conceptual. Identifica que el 80% de los ingresos de ALC provienen del trabajo y por lo tanto el rol del mercado en la reducción de la pobreza es fundamental. Conceptualmente el trabajo se entenderá como “trabajo decente”, siguiendo a la OIT. Este concepto contiene 4 condiciones: i) empleo productivo, ii) protección social, iii) respeto a derechos fundamentales, y iv) el diálogo social.

Trabajando sobre este concepto Reinecke hace un barrido por las principales características laborales de las brechas rural-urbano. Menciona que en áreas rurales los ingresos son menores, hay más informalidad, se presenta mayor incumplimiento de salario mínimo entre asalariados, hay escases de oportunidades laborales para jóvenes, una menor cobertura de protección social, elevada incidencia de trabajo temporal, particularmente entre las mujeres, modalidades de contratación precarias, mayor incidencia de trabajo infantil, y bajas tasas de sindicalización y negociación colectiva. Todos estos constituyen una serie de indicadores que demuestran que a pesar de los progresos persisten muchos problemas en el empleo rural.

Institucionalmente, el problema es un “punto ciego” o sea, un problema que no visualizan en agencias laborales o en ministerios de agricultura y desarrollo rural. Organizaciones como FAO y OIT también han caído en este “vacío institucional” y solo recientemente se ha despertado la sensibilidad por el problema del trabajo rural asalariado.

De esta forma, Reinecke sugiere que parte de la respuesta está en i) encontrar soluciones para que las instituciones lleguen al mundo rural, ii) consolidar la articulación entre autoridades de agricultura y trabajo, iii) trabajar para que la legislación existente sea realmente implementada, y iv) pensar política social en clave de ruralidad, entre otras.

Finaliza sintetizando sus ideas y reconociendo que aunque varios países de la región han trabajado para superar estas barreras, todavía hay bastante por mejorar.

Reinecke ofrece un marco conceptual. Identifica que el 80% de los ingresos de ALC provienen del trabajo y por lo tanto el rol del mercado en la reducción de la pobreza es fundamental. Conceptualmente el trabajo se entenderá como “trabajo decente”, siguiendo a la OIT. Este concepto contiene 4 condiciones: i) empleo productivo, ii) protección social, iii) respeto a derechos fundamentales, y iv) el diálogo social.

Trabajando sobre este concepto Reinecke hace un barrido por las principales características laborales de las brechas rural-urbano. Menciona que en áreas rurales los ingresos son menores, hay más informalidad, se presenta mayor incumplimiento de salario mínimo entre asalariados, hay escases de oportunidades laborales para jóvenes, una menor cobertura de protección social, elevada incidencia de trabajo temporal, particularmente entre las mujeres, modalidades de contratación precarias, mayor incidencia de trabajo infantil, y bajas tasas de sindicalización y negociación colectiva. Todos estos constituyen una serie de indicadores que demuestran que a pesar de los progresos persisten muchos problemas en el empleo rural.

Institucionalmente, el problema es un “punto ciego” o sea, un problema que no visualizan en agencias laborales o en ministerios de agricultura y desarrollo rural. Organizaciones como FAO y OIT también han caído en este “vacío institucional” y solo recientemente se ha despertado la sensibilidad por el problema del trabajo rural asalariado.

De esta forma, Reinecke sugiere que parte de la respuesta está en i) encontrar soluciones para que las instituciones lleguen al mundo rural, ii) consolidar la articulación entre autoridades de agricultura y trabajo, iii) trabajar para que la legislación existente sea realmente implementada, y iv) pensar política social en clave de ruralidad, entre otras.

¹⁴ Uno de los temas inexplorados del panel fue el precario equilibrio entre desarrollo económico y concentración de tierras en zonas rurales. ¿Cuál es el modelo de desarrollo del campo? ¿Se producen pocos o muchos ganadores y perdedores? Un estudio de la edición especial del journal World Development dedicado a la ruralidad en América Latina problematiza las mediciones de crecimiento económico rural (Ravnborg and Gómez 2014). Al explorar el desarrollo de un municipio dedicado principalmente a la industria lechera, el estudio muestra que los índices de crecimiento económico y reducción de pobreza se dieron a costa de la captura de tierras por parte de la vieja élite local y la subsecuente diáspora y proletarianización de los campesinos. Esto de nuevo pone la lupa sobre el tipo de programas de empleo que se estarían proponiendo a nivel regional y propone otra arista al comentario en pie de página 11.

Finaliza sintetizando sus ideas y reconociendo que aunque varios países de la región han trabajado para superar estas barreras, todavía hay bastante por mejorar.

Sergio Faiguenbaum - Moderador

Especialista en Empleo Rural Programa de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

El principal propósito de Faiguenbaum será insistir que existe un enorme vacío en la agenda de desarrollo y de superación de la pobreza en cuanto a cubrir las problemáticas del sector asalariado rural.

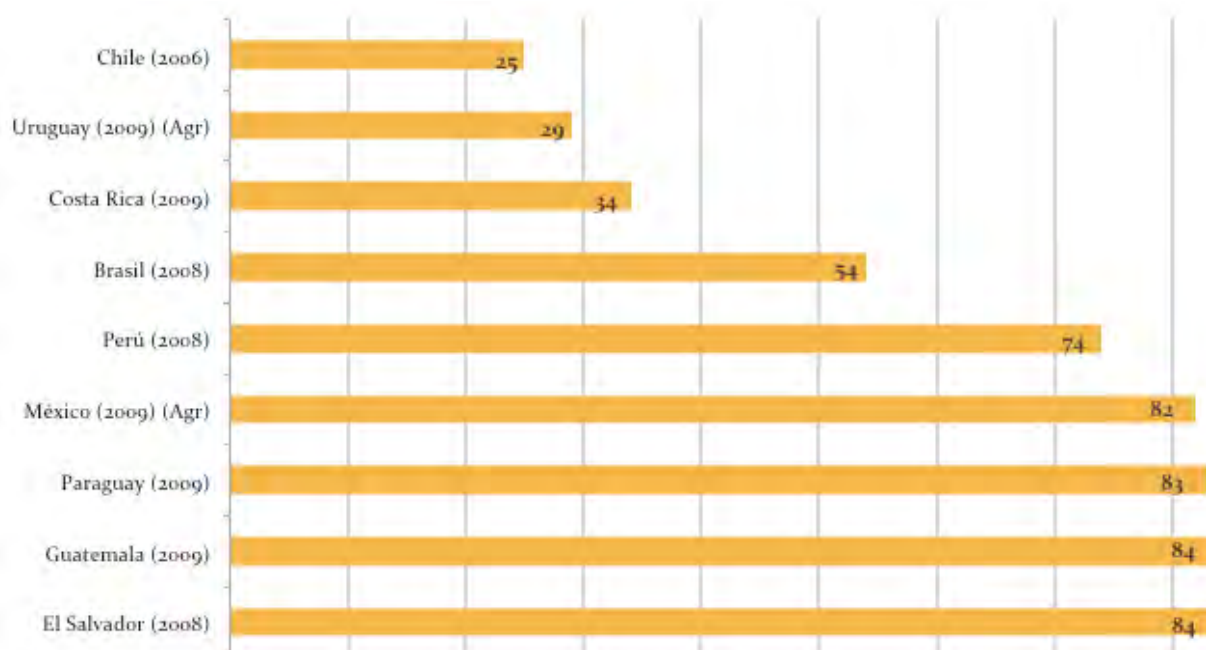
Comenzará con una caracterización del mundo laboral rural concentrándose en la situación de la mujer. La población rural económicamente activa en la región es de cerca de 57 millones. Entre este conjunto se destaca la creciente relevancia de la mujer. En los últimos 25 años se duplicó el porcentaje de mujeres que trabajan, aumentando su participación entre la población económicamente activa, y esto sin tener en cuenta el trabajo doméstico, que no es registrado por las estadísticas.

Ahora, si bien la mayor parte de la población rural se desempeña en el sector agrícola, particularmente en la agricultura familiar, una serie de tiempo demuestra que hay un crecimiento progresivo de la población rural dedicada al sector servicios, (sector rural no-agrícola) y este crecimiento se da a costa del sector agrícola, que experimenta decrecimiento. El sector rural no-agrícola tiene mejores ingresos y mejores condiciones en general, sin embargo no ha logrado constituirse en la “palanca del desarrollo social” que se esperaba en ALC.

Continúa describiendo la diversificación de fuentes de ingresos de los hogares rurales en ALC. En el hogar rural promedio los ingresos provienen simultáneamente, aunque no en la misma proporción, del trabajo por cuenta propia y del trabajo asalariado, por lo que no es adecuado desligar completamente ambos sectores. Por otro lado, las estadísticas sobre la incidencia de la pobreza del sector rural asalariado están corrompidas por los promedios, que incluyen a las clases medias y altas del sector rural asalariado, por lo que Faiguenbaum concluye que las tasas de pobreza del sector asalariado rural serían igualmente altas que los de la agricultura familiar.

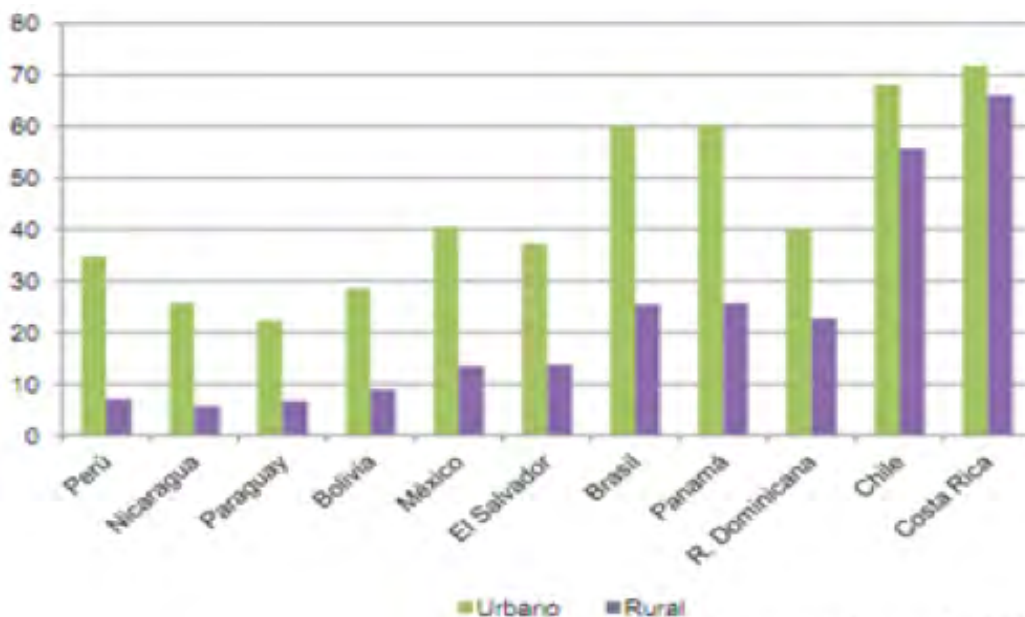
¿Qué factores hacen que el trabajo rural asalariado sea un factor de reproducción de la pobreza y no lo contrario? La primera es la informalidad del empleo, que se divide en dos fenómenos distintos. La informalidad del sector informal: donde pequeñas empresas informales contratan gente de manera informal; y la informalidad del sector formal: que es cuando las empresas formales contratan gente a través de medios indirectos como la subcontratación. Según datos de Faiguenbaum la informalidad del sector rural no-agrícola ronda el 50% de los trabajadores. Sin embargo el gráfico que presenta muestra que la dispersión entre países es muy alta.

Diagrama 1. Niveles de informalidad en el empleo rural (%)



La segunda institución es el incumplimiento del salario mínimo, fenómeno que es mucho más común a nivel rural y que revela la baja capacidad de las instituciones regulatorias de los Estados en la región. El estudio de FAO-OIT que se cita no recoge los índices de incumplimiento de otros países presumiblemente con peores niveles como Colombia, Bolivia y Paraguay.

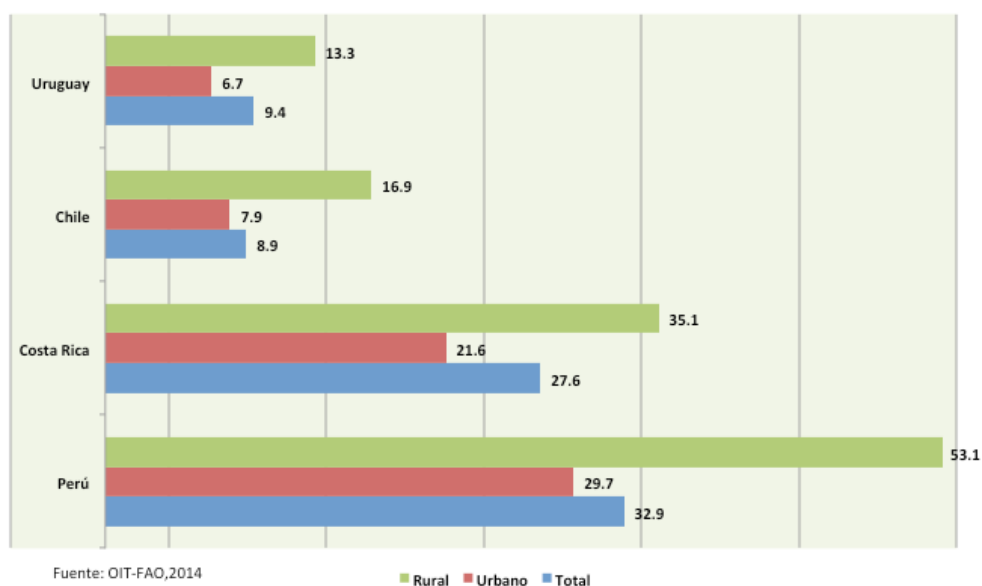
Diagrama 2 Niveles de incumplimiento del salario mínimo (%)



Fuente: Rossel, 2012

La tercera institución es el bajo acceso a la seguridad social contributiva. Los datos de Faiguenbaum evidencian que los trabajadores rurales asalariados presentan muy bajos niveles de acceso a la seguridad social según lo obliga la ley en los casos del trabajo asalariado. La carencia varía por países, pero en general los niveles de acceso a la salud son muy bajos, apenas superando el 60% en el mejor de los casos (Costa Rica).

Diagrama 3 Acceso a la seguridad social (contributiva)



Fuente: OIT-FAO, 2014

■ Rural ■ Urbano ■ Total

El cuarto factor que ayuda a la precarización del trabajo rural asalariado es la falta de organización sindical. En este punto no hay estudios que den cuenta de la magnitud del problema, pero Faiguenbaum especula que la organización sindical entre los trabajadores rurales asalariados es cercana a cero.

Para finalizar, el expositor reitera su idea principal: el tema del trabajo rural asalariado no está en la agenda de los ministerios del trabajo y de desarrollo rural, y este vacío institucional deja afuera de la agenda de desarrollo a una creciente proporción de la población rural.

Le siguió Lourdes Morínigo en representación de Paraguay. La presentación de Morínigo va a reflexionar sobre lo que implica involucrar a la mujer rural en los procesos de generación de ingresos.

Morínigo comienza con una caracterización general de la mujer en Paraguay, quedando claro que la incidencia de la pobreza es mayor entre las mujeres, tanto a nivel rural como urbano. Uno de los ejemplos paradigmáticos es la estadística sobre la brecha laboral entre hombres y mujeres, que no solo es amplia sino que desconoce al trabajo doméstico. Se destaca en este contexto que instrumentos de política como la encuesta del uso del tiempo no existe en Paraguay, o por lo menos no ha sido aplicada, y sería muy útil para desentrañar las tuercas y tornillos de las relaciones sociales entre hombres y mujeres, y por tanto para valorizar el rol de la mujer rural en la vida cotidiana.

Sobre el trabajo remunerado de las mujeres rurales, el Ministerio de Agricultura y Ganadería tiene cinco líneas de acción específicas, una de ellas la venta de producto a mayoristas, Programa CECOPROA, que será la principal experiencia de política pública que compartirá Morínigo durante el resto de la presentación. Las otras cuatro son: i) producción y venta de artesanías, ii) producción y venta de leche, huevo y queso, iii) la producción y venta de flores, y iv) las compras públicas. El Centro de Comercialización de Productores/as (CECOPROA) existe para suprimir a los intermediarios en la cadena comercial, beneficiando a productores y productoras y al consumidor final. Es un espacio físico que se encuentra en Asunción y está coordinado por la Dirección de Comercialización del Ministerio de Agricultura y Ganadería. En este espacio se establece un vínculo entre productores y mayoristas.

En el CECOPROA participan 58 organizaciones, 14% de las cuales son organizaciones de mujeres. Ahora bien, también existen organizaciones mixtas y en 26% de estas cuales las mujeres ocupan posiciones de decisión. Las ganancias de las organizaciones de varones duplican aquellas de las organizaciones mixtas en CECOPROA, donde se hacen venta a mayoristas. Sin embargo, en las ferias donde se hacen ventas a minoristas, la presencia de las mujeres ronda el 80% y el total de ingresos anuales de estas ferias casi que duplica las ganancias de las organizaciones de hombres en CECOPROA.

Ahora, gracias a que Paraguay hace parte de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF) del Mercosur¹⁵, ha habido dos experiencias de compra directa de productos a organizaciones de agricultores familiares mayoritariamente compuestas por mujeres.

Morínigo continúa hablando del trabajo familiar no remunerado. La intención es visibilizar el trabajo rural de la mujer y la falta de valor que se le da en la sociedad. Morínigo cuestiona al auditorio sobre el futuro de la economía familiar en caso de que la mujer dejara de hacer sus labores domésticas cotidianas. Entre las acciones que cumplen las mujeres rurales se cuentan:

- Tareas domésticas (Cocinar, lavar, planchar, otros)
- Cuidados de niños/as, adultos/as mayores
- Manejo Post Cosecha, Labranza, desbrote, siembra, etc.
- Puestero de estancia
- Alimentación de animales menores, ganados
- Recolección de huevos
- Sanitación de animales menores

Según cálculos de la Universidad de Agronomía de Paraguay¹⁶, estas tareas podrían recibir una remuneración cercana a US\$ 400 mensuales. Este es el tamaño de la invisibilidad económica del trabajo doméstico.

Sobre los desafíos y los avances de la política de inclusión productiva de la mujer por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería de Paraguay, Morínigo rescata que hay un aumento real de la participación de la mujer en el CECOPROA. Este aumento en la participación se explica por mejores índices de control y manejo administrativo de los negocios por parte de las mujeres. La explicación de la baja participación de la mujer (14%) era que estos mercados entre productores y mayoristas se daban en la noche, un momento donde culturalmente la mujer está excluida. De esta forma, el aumento en la participación de la mujer también implicó una flexibilización en los roles que se asignan a las mujeres, por ejemplo estas han empezado a realizar trabajos físicos antes delegados a los hombres. Entre los desafíos se cita la necesidad de estimular continuamente la participación de la mujer, capacitar a técnicos de política enfoque de género, promover la participación de los mujeres en los espacios de decisión y acompañar a las organizaciones de mujeres.

¹⁵ Ver: <http://www.reafmercosul.org/>

¹⁶ Cálculos realizados teniendo en cuenta el salario mínimo que se maneja en Paraguay.

Para finalizar, Morínigo habla de un nuevo programa interinstitucional para promover el emprendimiento de los jóvenes rurales y evitar así la diáspora del campo a la ciudad. Este programa surge de una iniciativa que ya existía en los años 70 y 80. Concluye reiterando la importancia de la voluntad política para superar el sistema patriarcal que impregna todo tipo de relaciones sociales.

José Mesa

Director Nacional de Coordinación, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Uruguay

Mesa empieza caracterizando a Uruguay. Con tres millones de habitantes y una población rural mucho más chica que el resto de América Latina, Uruguay representa una excepcionalidad para la región. Pero el propósito central del expositor será explicar los factores centrales que han permitido que haya buenos resultados de política de desarrollo rural en Uruguay.

Mesa reconoce que ocupa un cargo político y como tal su exposición de la política de desarrollo rural está permeada por sus convicciones.

A partir de 2005 los derechos de negociación colectiva vieron una ampliación sin precedentes. A 2015 se calcula que cerca del 92% de los trabajadores tiene derecho a la negociación colectiva. Solamente quedan por incluir algunos sectores de la autoridad pública.

En Uruguay se han generado instituciones para garantizar mejoras en el trabajo rural, particularmente ampliar los deberes de los propietarios de las tierras en cuanto a la seguridad social de sus trabajadores. Esto para atender el fenómeno de la tercerización del trabajo.

Gracias a estos avances se buscaron algunos cambios institucionales a nivel central. Adicional a la negociación colectiva Uruguay ha creado espacios de dialogo con sectores sociales para potenciar el dialogo alrededor de las políticas de empleo, productiva y de territorio. Como resultado de estos diálogos, en 2012 el Gobierno concluyó que había una necesidad de reforma institucional, la creación de la unidad de empleo rural en el Ministerio del Trabajo. La Unidad de empleo rural desarrolla entonces dos líneas de trabajo. La primera es articular con los ministerios de economía y ganadería la elaboración de políticas para el desarrollo productivo en el sector rural. La segunda, es vincularse con el sistema de seguridad social, que en su dirección está integrada por trabajadores activos, trabajadores jubilados, empresarios y el gobierno. Este sistema de gobernanza gestiona el 10% del pib de Uruguay.

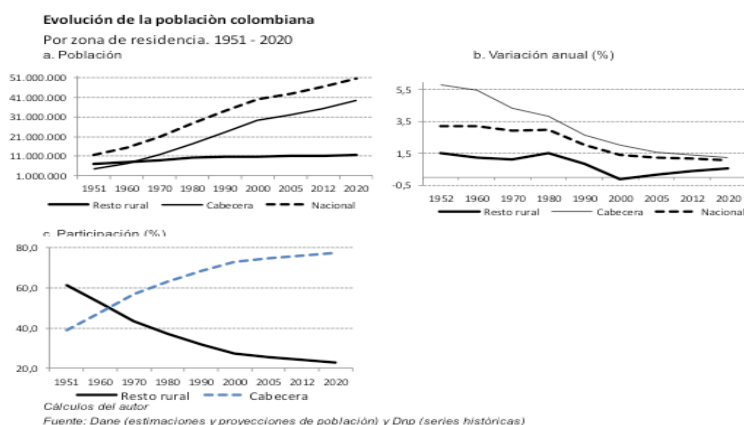
Esta articulación expresa la voluntad del gobierno por participar en la construcción de actores sociales, con acento en la construcción de la organización sindical de los trabajadores, quedando así ejemplificado el valor de la voluntad política. Ahora, en términos de desafíos, aún con la voluntad, se destacan la dificultad por lograr la articulación interinstitucional y por lograr el alcance territorial que se requiere, o sea, la capacidad para llevar estos diseños territoriales al territorio.

Cesar Augusto Merchán Hernández

Subdirector Empleo y Seguridad Social, Departamento Nacional de Planeación, Colombia

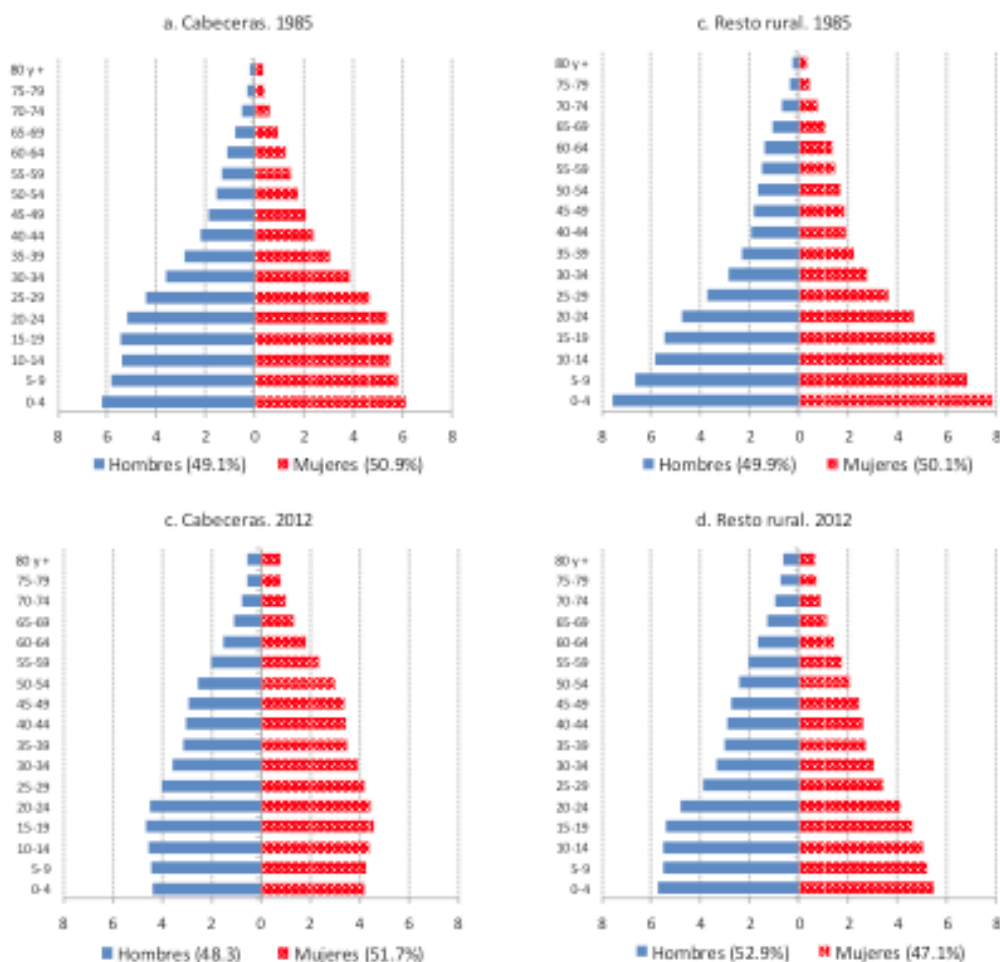
Merchán va a hablar del mercado laboral en Colombia, profundizando el diagnóstico en el sector rural. Comienza la exposición con algunas generalidades del sector rural. En el primer gráfico muestra como en los últimos 50 años el crecimiento poblacional de Colombia se ha concentrado en el sector urbano, mientras que el sector rural apenas si ha variado. Hoy por hoy la población rural representa cerca del 25% del total nacional. En Colombia los años 50 trajeron la mecanización de la agricultura y con ella la primera diáspora hacia los centros urbanos, los 60's y 70's consolidaron la urbanización y con ella las grandes brechas ciudad-campo.

Diagrama 4 Evolución del crecimiento poblacional rural-urbano en Colombia



Ahora, la pirámide demográfica tanto en el la parte urbana como rural muestra un envejecimiento de la sociedad colombiana, que es un fenómeno que normalmente acompaña el engrosamiento de la clase media y los procesos de urbanización. Lo que queda claro también es que la población rural es más joven que la población urbana. Aún así, Merchán dice que los gremios de la producción se quejan de que no existe mano de obra joven. Pero lo que esto devela es un proceso de migración hacia la ciudad.

Diagrama 5 Evolución demográfica de Colombia en zonas urbanas y rurales



Continúa Merchán hablando de la situación laboral, demostrando que los indicadores laborales reflejan brechas en el sector rural. La tasa de ocupación del sector rural está 5 puntos porcentuales abajo de la misma en el sector urbano, aún así, la tasa de desempleo en el sector rural ha estado y se mantiene tradicionalmente más baja que en el sector urbano¹⁷. Sin embargo, la tasa global de desempleo, advierte Merchán, viene subiendo por aumentos marginales de desempleo en zona rural en el último trimestre del 2015.

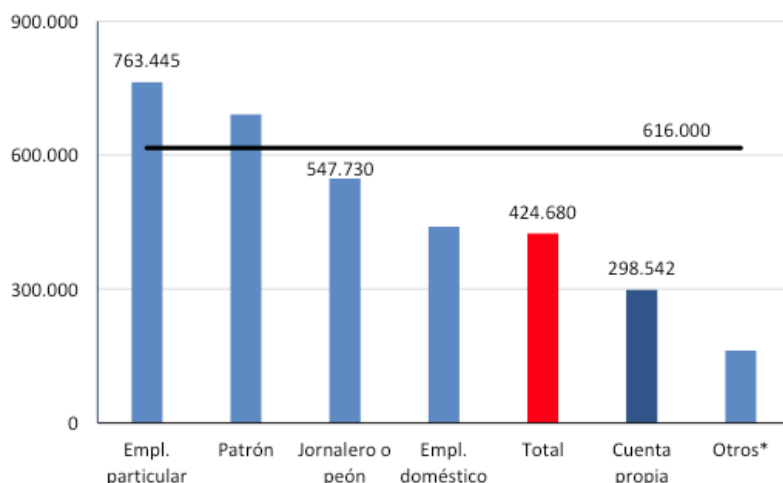
¿A qué se dedican los ocupados del campo? El sector rural colombiano emplea a 4.6 millones de personas, lo que representa 21% del empleo total y 62% del empleo rural. Del conjunto de ocupados rurales (incluyendo a varios sectores económicos y no solo a la agricultura), el 51% lo hacen por cuenta propia, el 19% son asalariados y el 13% son jornaleros. En el sector agropecuario exclusivamente, el 32% son trabajadores por cuenta propia, el 13% son jornaleros y el 8% se reconocen como trabajadores sin remuneración.

Las encuestas del uso del tiempo muestran que las mujeres del campo presentan mayores restricciones de tiempo en actividades de cuidado. En todos los casos las mujeres tienen más carga doméstica que los hombres y en todos los casos las mujeres del sector rural destinan más de su tiempo a labores domésticas no remuneradas.

¿Cuánto ganan los ocupados rurales? Los salarios mínimos reales del campo no llegan a los niveles de salarios mínimos de otros sectores. Los salarios mínimos promedio de trabajadores por cuenta propia y jornaleros están bien por debajo del promedio de salario mínimo legal vigente en el país como lo demuestra el siguiente gráfico.

¹⁷ Tasa de desempleo=(población parada/población activa)x100. – Mide aquellos sin empleo entre población activa.

Diagrama 6 Ingreso laboral promedio por ocupación. Colombia 2014



Merchán describe en seguida las estadísticas de pobreza del sector rural. Cuenta que la pobreza rural llega al 41% y el último año se amplió la brecha rural-urbano. De igual forma, la pobreza extrema en el mundo rural alcanza al 18% de la población, muy superior al 5% de los centros urbanos.

¿Qué tan formales son los ocupados? Del total de ocupados en las cabeceras municipales o áreas urbanas el 57% se afilia a salud por régimen contributivo. Sin embargo en áreas rurales el acceso a salud por régimen contributivo solo llega al 18% mientras que el 72% se afilia al sistema de salud por el régimen subsidiado. Por su parte, al sistema de pensiones se afilia el 42% de los trabajadores en áreas urbanas, mientras que en las áreas rurales solo se afilia al 10%. Para concluir, Merchán hace eco de las palabras de los coordinadores del panel y reconoce que en el sector rural no existe una institucionalidad grande en términos laborales que permita hacer cumplir las normas.

Jaime Vence

Coordinador Programa SER, Servicio Nacional de Aprendizaje, Colombia

Vence va a hacer una presentación del Programa SENA EMPRENDE RURAL (SER). Comienza su exposición describiendo las funciones y alcances del SENA.

Emprende Rural se define como un programa novedoso desde inicios de la década del 2000, cuando Colombia atravesaba por momentos difíciles en términos de orden público, y el Estado era incapaz de acceder a ciertas zonas apartadas del país.

Se creó entonces el programa jóvenes rurales con recursos por cerca de 2 millones de dólares y un alcance a 182 municipios. Hoy el presupuesto se creció a 18 millones de dólares y el alcance del programa se extendió a 1070 municipios. El programa está orientado a la generación de ingresos para la población rural a través del desarrollo de las capacidades y el acompañamiento a sus iniciativas productivas. La población objetivo son jóvenes vulnerables de los estratos socioeconómicos bajos.

El programa empezó atendiendo la línea de emprendimiento y agronegocios, en la cual se identificaba cierta oportunidad comercial que se buscaba aprovechar a través de la estructuración de un proyecto productivo. Se identificó que solamente el 50% de las unidades productivas tenían sostenibilidad en el tiempo. Por tanto se establecieron nuevas líneas de atención.

Una de estas nuevas líneas de atención se ocupa de los emprendimientos para el autoconsumo y la comercialización de excedentes, orientada a la atención alimentaria integral. La segunda línea de trabajo es sobre emprendimientos bioculturales, que a partir de la identificación de activos propende por la conservación de ecosistemas y la protección del conocimiento tradicional. Tercero, está la línea de agro-negocios donde se desarrolla un proyecto productivo con la asesoría de expertos del SENA. Finalmente, está la línea de ocupaciones rurales que consiste en capacitar en un oficio a las poblaciones rurales con el objeto de que las personas se puedan insertar en el mercado laboral. Se espera integrar al mercado laboral rural a 17 mil personas.

Parte de la estrategia del programa es tener en consideración los horarios en los que pueden asistir los beneficiarios. De esta forma, el SENA va a la comunidad y concerta con ella los horarios en los que se va a desarrollar la formación. De igual forma, tampoco hay restricciones por nivel de escolaridad.

Vence termina informando que el programa ha hecho convenios con organizaciones alrededor del mundo y lo hace con miras a ampliar sus horizontes y replicar otras experiencias de afuera en el país.

Preguntas

- Costa Rica: ¿cuál es la recomendación para mejorar la focalización de los programas de desarrollo rural?
- República Dominicana: ¿qué posibilidad hay de generar empleo de calidad que impacten en la vida de las personas?
- Chile: ¿cuáles son las consideraciones del crédito agrícola para financiar la innovación de jóvenes?
- Brasil: ¿qué hay en la agenda pública sobre el trabajo rural no-agrícola? Particularmente sobre las actividades dedicadas a la conservación medioambiental.

Respuestas

Lourdes Morinigo (Paraguay) menciona los clubes agrarios 4C, que son la iniciativa por la que preguntaba el representante de Chile, y en seguida aclara que el programa al que ella aludió sobre créditos para jóvenes campesinos es una actualización de un programa que existía en los años 70 y 80. En este programa de créditos existe un convenio interinstitucional entre seis agencias y el objetivo específico es promover el emprendimiento agrícola de jóvenes. En el marco de este convenio existe el crédito agrícola de habilitación que es el mecanismo que otorga productos financieros específicos a jóvenes rurales. La novedad del programa es que los jóvenes no se ven obligados a dedicarse exclusivamente a temas agrícolas. Por otro lado, este programa también busca que los jóvenes se arraiguen a sus comunidades.

José Mesa (Uruguay) considera que los jóvenes encuentran nuevas oportunidades en el sector rural por la demanda creciente de mano de obra de parte de nuevos sectores ligados a los servicios, que incluyen la tecnología y la innovación. Pero aclara que esa demanda creciente no se puede revertir la tendencia hacia la urbanización residencial. Para finalizar Mesa rescata el enfoque de la mujer en el debate, propendiendo por generar mejores condiciones de movilidad para las trabajadoras en el sector rural, y esto se hace atendiendo el problema del tiempo que las mujeres dedican al cuidado de su núcleo familiar.

El funcionario Colombiano del SENA exaltó la experiencia colombiana, a manera de respuesta a las preguntas de República Dominicana y Brasil sobre la posibilidad de generar empleo rural de calidad. El gobierno Colombiano está capacitando a las personas en cultivos que no eran necesariamente conocidos; y por otro lado, está buscando reducir la cadena de intermediarios. En el SENA existe el Fondo EMPRENDER que busca la generación de empresa de los aprendices del SENA con la ayuda de un acompañamiento que les permite formular un plan de negocios y participar en la convocatoria.

César Merchán (Colombia) sostiene que hablar de estrategias de integración al mercado laboral es relativo, pues las dinámicas de integración dependen de la estructura productiva de la zona, así como de los bienes públicos de que disponga esta zona para apalancar mercados y hacerlos más rentables. Adicionalmente, la clave del éxito según Merchán está en la provisión de derechos, particularmente salud y educación. Otra variable clave es fomentar los procesos de asociación. Merchán destaca que los privados no se asocian de manera tan fácil, por ello es imperativo que el gobierno entre a promover estas asociaciones entre campesinos y ciudadanos rurales en general.

Para concluir Reinecke va a retomar la palabra. Reinecke destaca las palabras de Faiguenbaum (FAO) y Merchán (DNP-Colombia) por dar un panorama general (de la región) y específico (de Colombia) sobre el problema rural. Las experiencias institucionales que se expusieron (Paraguay, Uruguay y Colombia) demuestran un esfuerzo por mejorar la participación de la mujer y por ofrecer mejores condiciones laborales. Ha habido además una mención transversal del empleo juvenil.

Reinecke destaca dos mecanismos. Primero, las unidades móviles que ofrecen atención diferenciada (esta experiencia fue mencionada por Jaime Vence, del SENA, Colombia). Considera que este es el tipo de esquemas que logran que el Estado se fortalezca aumentando su presencia territorial en el territorio. Lo mismo ocurriría en Brasil, donde se usan unidades móviles para la inspección laboral para el combate contra el trabajo forzoso. Segundo, el sistema de compras públicas que se mencionó en el caso de Paraguay, pues estos procedimientos de contratación generalmente sesgan a favor de las grandes corporaciones (urbanas e intensivas en capital) y en contra de los pequeños productores (rurales e intensivos en trabajo).

Entre los desafíos Reinecke destaca la necesidad de que la institucionalidad laboral llegue a la parte rural, y ello implica buena coordinación institucional, y este será entonces un tema por resolver. Se extiende este desafío al ámbito de las agencias de cooperación, sobre las cuales Reinecke hace un llamado a trabajar conjuntamente, ya que estas agencias sufren de los mismos problemas que el sector público nacional: duplicación de esfuerzos. En tal sentido, el convenio FAO-OIT que se firmó desde 2009 intenta atender esta desarticulación.

En esta conferencia virtual el profesor Sachs hizo una propuesta concreta: dirigir todos los esfuerzos en desarrollo rural al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030. Este marco de referencia, que también se concibe como un conjunto de herramientas, fue aprobado el 25 de Septiembre de 2015, después de tres años de construcción colectiva por parte de los países miembros del Sistema de Naciones Unidas. Después de describir uno por uno los 17 objetivos y abordar su importancia relativa, Sachs mencionó los objetivos 1 y 2, sobre eliminación de la pobreza y del hambre, como prioridades para el desarrollo rural y para organismos como FAO.

Sachs comienza su conferencia haciendo un recuento del proceso de aprobación de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), frente al cual el gobierno Colombiano recibe una mención especial por su participación proactiva en la definición de los mismos.

La idea de **desarrollo sostenible** supone el trabajo simultáneo por la consecución de tres grandes objetivos:

- I. **desarrollo económico**, que es muy necesario en partes de América Latina donde prevalecen altos índices de pobreza;
- II. **justicia e inclusión social**, que es especialmente escasa en América Latina y EEUU, donde existen grandes brechas entre ricos y pobres, así como exclusión a sectores importantes de la población; y
- III. **sostenibilidad ambiental**, que implica resolver los retos del cambio climático, la pérdida de la biodiversidad, la deforestación, las amenazas a las fuentes de agua limpia, la desaparición de glaciares, la erosión de la tierra, la aparición de nuevas plagas que afectan los cultivos, las especies invasivas, entre otras.

La idea de desarrollo sostenible implica tener éxito en estas tres dimensiones. En adelante Sachs va a exponer uno a uno los 17 objetivos de desarrollo sostenible¹⁹.

El objetivo número 1 es erradicar la pobreza y el objetivo número 2 es acabar el hambre a través de agricultura sostenible. Eso implica un sistema agrícola resiliente frente a cambios climáticos y ambientalmente sostenible (sin deforestación, sin gastos innecesarios de agua, etc.). El objetivo número 3 supone cobertura universal de salud. El objetivo número 4 propone educación de calidad, al menos hasta el nivel secundario. El objetivo 5 es equidad de género. El objetivo 6 es acceso sostenible al agua y al saneamiento. El objetivo 7 es acceso a electricidad, especialmente a través de energías limpias. El objetivo 8 es sobre trabajo decente para todos, que atiende al problema del desempleo “escondido” que ocurre especialmente en zonas rurales. El objetivo 9 busca construir procesos de industrialización sostenible a través de la innovación. El objetivo 10 es para reducir las inequidades. El objetivo 11 habla de asentamientos sostenibles, haciendo referencia a ciudades sostenibles pero también para áreas rurales sostenibles. Implica que cada área rural debe tener una visión de cómo va a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El objetivo 12 alude a lo que se conoce como la “economía circular”, donde se recicla, conserva y reúsan materiales y energía. El objetivo 13 es sobre la lucha contra el cambio climático, tanto a través de la mitigación (reduciendo los gases de efecto invernadero) como de la adaptación. El objetivo 14 habla de conservar los ecosistemas marinos. El objetivo 15, extremadamente relevante para la América Latina rural, habla de conservar ecosistemas terrestres. El objetivo 16 habla de sociedades pacíficas y justas, a propósito del proceso de paz que se viene adelantando en Colombia. Y el objetivo 17 propone cooperación a nivel global para alcanzar todos los objetivos de desarrollo sostenible.

El objetivo del recuento que propone Sachs es motivar a la audiencia a identificar aquellos ODS que más resuenen de acuerdo con las situaciones de sus propios países, y concentrarse en estos objetivos de manera colaborativa.

Sachs aspira a que en cada país haya una reunión de grupos liderados por el gobierno y compuestos por representantes de la sociedad civil, de empresarios y de las universidades para que trabajen de manera cooperativa en la formulación de propuestas sobre la manera en que los ODS se pueden lograr en los contextos específicos de cada territorio. De esta manera cada ciudad y gobierno subnacional debería crear metas específicas para su territorio. Una vez definidos estos puntos de referencia, se deben formular planes consensuados a 15 años que indiquen los pasos a seguir para el logro de las metas específicas en desarrollo sostenible. A este procedimiento Sachs lo denomina “backcasting” (prever) por oposición a “forecasting” (adivinar). El backcasting supone que se hará un plan anual riguroso con acciones que de manera acumulativa permitan el logro de los ODS para 2030.

Hay evidencia de que la consecución de los ODS de manera holística, o sea a través de acciones simultáneas en múltiples sectores, favorece su cumplimiento. Esto es porque el trabajo holístico produce múltiples sinergias y beneficios mutuos. Por ejemplo, si se quiere mejorar la calidad de la educación se debe procurar una sociedad saludable, de tal suerte que el ODS 4 (educación) sólo será realizable si el ODS 3 (salud) es promovido simultáneamente. Por su parte, el ODS 3 (salud) será realizable únicamente si el ODS 2 (cero hambre) se cumple. Y de la misma manera, el ODS 2 (cero hambre) solo se logrará si el ODS 1 (pobreza) se realiza. La conclusión es que todos estos objetivos están interconectados, y por tanto exigen de un plan con intervenciones holísticas, con objetivos reales y realizables.

¹⁸ Coordinador Earth Institute Columbia University, Columbia University, EEUU.

¹⁹ Para una revisión literal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ver: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

Los obstáculos serán que, una vez identificadas las inversiones que se hacen necesarias para el cumplimiento de los ODS, habrá una limitación financiera. Así que nos enfrentamos a la pregunta ¿cómo movilizar recursos para lograr las metas acordadas? En algunos países esto implica mayores impuestos, porque más recaudo tributario será vital para proveer mejor educación, salud, y mejores servicios públicos, entre otros. En otros casos, esto implica la adquisición de préstamos del Gobierno central en el mercado de capitales, por ejemplo para invertir en infraestructura. Sachs sugiere aquí que los gobiernos deberían adquirir más deuda para construir las partes faltantes de la infraestructura nacional. En otros casos habrá un incremento de las alianzas público privadas, donde el gobierno cede parte de los ingresos y el sector privado ofrece inversiones complementarias.

Para sintetizar, Sachs dirá que la propuesta es: empezar con los ODS, identificar metas, identificar el tipo de acciones, capacitación, estrategias y políticas necesarias para llevar al territorio del lugar donde está hoy al estado de desarrollo sostenible que se busca para el 2030; desarrollar un plan financiero e identificar los mecanismos para hacerlo realidad, sean estas inversiones privadas, proyectos individuales, inversiones públicas o inversiones privadas que complementan los esfuerzos públicos. De esta manera, el plan financiero es fundamental, y en el caso de América Latina todavía existen países que reciben ayuda del Banco Interamericano de Desarrollo o de donantes internacionales, así que el contexto es importante para decidir los mecanismos que pueden financiar las inversiones para el desarrollo. Finalmente, así como la movilización de recursos es importante, la capacidad regulatoria del Estado es fundamental.

El punto final que ofrece Sachs es que cualquier plan para cumplir los ODS no solo atiende a las prioridades y a las políticas de gobierno, sino que también debe abordar el clima de negocios: ¿qué clases de negocios tienen lugar? ¿son sostenibles? Pues no hay tiempo para prácticas insostenibles como la minería o las industrias extractivas. Ha habido mucha irresponsabilidad corporativa en el pasado, pero no hay forma de lograr desarrollo sostenible sin que la empresa privada opere de manera correcta, clara, transparente y con responsabilidad corporativa.

Uno de los requisitos para fomentar el sector privado es identificar las habilidades que van a necesitar los jóvenes en el mercado laboral, y a partir de allí trabajar en su financiación, pero también en la reforma del currículo escolar, así como un involucramiento muy profundo de las principales universidades en dos tareas: i) entrenar a los líderes que en un futuro pueden impulsar el desarrollo sostenible, y ii) usar la experticia universidad para proveer a los Estados de análisis técnico, de calidad e independiente de los debates políticos.

Para finalizar, y dado que el tema del Seminario es desarrollo rural, Sachs hablará de cambio climático y agricultura. El cambio climático es un tema muy popular gracias al COP21 (como se conoce la Conferencia de cambio climático de Naciones Unidas que tuvo lugar en París entre el 30 de noviembre y el 12 de diciembre 2015). La agricultura cumple tres grandes roles para el desarrollo sostenible, pero estos son muy difíciles de reconciliar. El primero es que la agricultura es un sistema de vida que permea el mundo rural, [FALLA DE AUDIO] la agricultura debe ser eficiente, productiva y orientada al mercado. Y esta constituye la **dimensión del desarrollo económico**. El segundo es la sostenibilidad ambiental. La agricultura es normalmente insostenible gracias al sistema agrícola imperante, ya sea por demasiado uso de agua, por los fertilizantes o por la deforestación y la destrucción del hábitat. Así que la agricultura tiene una **dimensión sostenible** que también debe procurar a través del cambio de ciertas prácticas regionales, la medición constante de los niveles de nitrógeno en la tierra y los grados de deforestación, entre otros. El tercero es la **vulnerabilidad frente al cambio climático**, efecto que desde ya es posible evidenciar en la región en incrementos de las tormentas, cambios en los patrones de lluvia y temperatura, entre otros. Todos estos cambios tienen además un efecto adverso en la productividad agrícola. Así que uno de los grandes retos de las áreas rurales es garantizar que los sistemas agrícolas se mantengan resilientes al cambio climático. Y de nuevo, este es un problema complejo, por lo tanto es muy importante que cada territorio entienda las particularidades climáticas de su región.

En este punto Sachs terminará su charla reiterando que el trabajo se debe hacer al nivel local, identificando necesidades específicas. Para este fin el Secretario General de las Naciones Unidas acudió a Sachs para implementar un sistema de gestión del conocimiento para trabajar globalmente en la generación de soluciones prácticas para el logro de los ODS. Esta red se denomina SUSTAINABLE DEVELOPMENT SOLUTIONS NETWORK (SDSN)²⁰. Sachs invita a los asistentes a consultar esta red con miras a diagnosticar y analizar los retos que supone alcanzar los ODS en cada país.

²⁰ Ver: <http://unsdsn.org/>

- ¿Cómo hacer desde los planes de gobierno nacionales y subnacionales un acercamiento a estos objetivos de desarrollo sostenible, teniendo la eficiencia y la productividad en el sector agrícola basada en el uso de agroquímicos?

El uso de agroquímicos (fertilizantes, herbicidas, pesticidas, OGM) requiere de un análisis técnico [FALLA DE AUDIO]. Generalmente hay poca evidencia empírica sobre temas como el uso de fertilizante y sus implicaciones para el flujo de nitrógeno. Lo mismo para el uso de pesticidas. Así que no hay una respuesta simple a estas preguntas. Pero la discusión es muy compleja pues hay intereses comerciales inmersos, así como falta de evidencia y poca implementación de la evidencia por parte de los gobiernos. Y esto es muy común: que la información está pero los gobiernos no son muy buenos en procesar esta información, luego el conocimiento no implica que una acción se vaya a implementar de manera adecuada. Así que los ODS son una oportunidad para reflexionar en estas preguntas. Sachs convoca a los sectores académicos y de aprendizaje en general a que asuman el reto de los ODS y reflexionen en cuestiones como los agroquímicos, la polución, prácticas agrícolas, y así fomentar un debate bien informado. En el SDSN hay una subred relacionada con la agricultura. Así que todas las inquietudes en este sentido se pueden canalizar por allí y oír las opiniones de expertos, que generalmente son muy valiosas.

- Desde la perspectiva de los gobiernos hay inquietudes respecto a cuál es el mejor modelo económico, y cuales son las mejores decisiones financieras, para cumplir con los ODS. Desde el SDSN o desde la iniciativa del Green Fund²¹ (fondo para promover políticas agroambientales en países biodiversos), hay algún esfuerzo financiero dirigido a fomentar políticas públicas dirigidas a la preservación de los recursos y la producción de alimentos saludables?

Toda la estructura financiera para los ODS todavía esta tomando forma. Y el sistema que se mencionó en la presentación es un sistema de economía mixta de instituciones públicas y privadas que están ambas dirigidas hacia el desarrollo sostenible. El gobierno tiene un papel muy importante que cumplir a través de la provisión directa de bienes públicos, así como servicios de producción de conocimiento, y el sector privado también tiene un rol importante como motor de la producción en la economía. Los países escandinavos son modelos a seguir de prácticas de desarrollo sostenible. Por ejemplo Suecia, Noruega y Dinamarca son los países que tienen un mejor balance económico, social y ambiental. Ahora, entorno a la financiación, hay un numero de fondos que se han prometido para financiar el desarrollo sostenible, pero todavía no cuentan con demasiados recursos. Esta el GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY (GEF)²², dirigido a la conservación de ecosistemas. También hay un nuevo GREEN CLIMATE FUND²³ en Sur Corea y responsable por financiar la mitigación (la transición hacia energías bajas en carbono) y la adaptación (la resiliencia de las economías) al cambio climático. Está el INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT (IFAD), la FAO, la CONSULTATIVE GROUP FOR INTERNATIONAL AGRICULTURAL RESEARCH (CGIAR)²⁴ y otras. De nuevo, el problema es que estas instituciones no cuentan con muchos fondos. Por lo que Sachs propone que hay que recolectar más recursos públicos a través de impuestos, e invertirlos de manera apropiada, algunas inversiones siendo canalizadas a través de fondos especializados.

21 Ver: http://unfccc.int/cooperation_and_support/financial_mechanism/green_climate_fund/items/5869.php

22 Ver: <https://www.thegef.org/gef/>

23 Ver: <http://www.greenclimate.fund/home>

24 Ver: <http://www.cgiar.org/>

Panel 3 – Sistema de protección e inclusión social

Este panel reflexiona sobre los retos y los alcances de implementar políticas de protección social en zonas rurales. La experiencia de Brasil, Perú y El Salvador revela la principal característica de estas políticas: el sistema se compone de una serie de intervenciones generalmente aisladas pero cada vez más complementarias y la llave de entrada es alguna versión de los programas de transferencias condicionadas. A esta intervención ‘madre’ le sigue un repertorio de políticas suplementarias que se ocupan de la agricultura familiar y la seguridad alimentaria, en primera medida, de la inclusión productiva de los jóvenes, más adelante, y, en sus versiones más avanzadas, de pensiones sociales. Se deriva de este despliegue institucional que la universalización no está en la agenda. En todos los casos se habló de focalización, incluso cuando la política tiene el rotulo de “universal”.

Todos los expositores aludieron a lo que se constituyó como el principal tema recurrente del Seminario, a saber, la importancia de la voluntad política. Sin embargo, en el caso de Brasil, este elemento como factor de éxito estuvo acompañado de una recomendación: la formulación de diseños de política simples, replicables y medibles. El programa de apoyo a las alianzas productivas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia (ver Panel 4), y el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales de Argentina (ver Panel 5) son buenos ejemplos de simplicidad, elemento que seguramente ha contribuido a que estos programas se hayan mantenido activos y en permanente crecimiento a través de varios gobiernos.

Ahora, las exposiciones de las políticas en Perú y El Salvador aportan un elemento inexplorado en el resto de paneles: el ciclo de vida. Con esto se alude a la necesidad de generar esquemas de atención e inclusión social durante todas las etapas de la vida de una persona, incluyendo la atención a los recién nacidos y a los adultos mayores, y no solo a los ciudadanos en edad de formación primaria/secundaria o en edad productiva. Esta concepción amplía y fortalece el enfoque de derechos que tienen las políticas de desarrollo rural en la región.

Las preguntas de los asistentes hicieron evidente la necesidad de discutir i) cómo opera la institucionalidad y ii) cómo se fomenta la inter-sectorialidad. Sobre lo primero, ante limitaciones de capital humano y financiero, hay una enorme inquietud alrededor de la capacidad de los Estados de ALC para proveer modelos robustos o comprensivos de protección social. A esto se suman los vaivenes de la política, que con cada cambio de gobierno generan nuevos modelos de atención. En este escenario, la pregunta por la institucionalidad es una pregunta por la forma en que se puede garantizar que los programas vigentes se transformen en intervenciones de política de largo aliento. En este sentido ejemplos como la Unidad de Trabajo Rural del Ministerio del Ministerio de Agricultura en Uruguay, la Ley de Desarrollo Social de 2014 de El Salvador, o los casos de Argentina y Costa Rica que mencionó Kliksberg, constituyen ejemplos de las alternativas que existen para buscar que programas vigentes se conviertan en esquemas permanentes de protección de derechos sociales.

Sobre lo segundo, se puso sobre la mesa el tema de los mecanismos para fomentar políticas coordinadas e inter-sectoriales. El representante de El Salvador sugiere que la intersectorialidad fluye cuando quiera que es una necesidad, ya sea porque los fondos públicos son compartidos entre entidades o porque este modelo de operación es exigido por donantes. De fondo, la constatación que deja el Seminario sobre las barreras para actuar de manera intersectorial, articulada, coordinada, etc., ponen de presente la rigidez y atraso organizacional del Estado moderno en la región. La reiterada importancia que se le atribuye a la proverbial “voluntad política”, refleja que las reglas del juego y los mecanismos de “penetración” del Estado en el territorio (entendidos como la capacidad de cumplir con el pacto social) son ambiguas y débiles, respectivamente. En atención a esta realidad la funcionaria del Perú mencionó el intento reciente que hay por institucionalizar el trabajo intersectorial a través del organismo de planeación del país. En el caso colombiano, el Departamento Nacional de Planeación se erige como un supra-ministerio que ha intentado coordinar los procesos de formulación de políticas de manera intersectorial. Y aunque mucho se ha logrado en el campo del mejoramiento de la gestión de las finanzas públicas, lo que el funcionario del Banco Mundial en el Panel 5 va a llamar Public Investment Management, no es claro si se ha mejorado la capacidad coordinadora al interior del Estado.

Las preguntas también abordaron temas inexplorados en el resto del Seminario como los mecanismos para “graduar” a los beneficiarios de las políticas de protección social. Esta pregunta representa un nudo gordiano para el conjunto de programas de asistencia social que nacen y evolucionan con las transferencias condicionadas. ¿Hasta cuando proveer asistencia? El coordinador de la Cruzada Nacional contra el Hambre fue muy claro en afirmar que la primera generación de políticas de transferencias condicionadas esperaba que el resultado natural de proveer educación y salud a una generación de niños fuera su vinculación al mercado laboral, lo que inmediatamente los “graduaba” del sistema asistencial. Sin embargo, la prospectiva no se cumplió, dando inicio a una segunda ola de programas potenciados por estrategias de inclusión productiva. Y allí se encuentra el estado de las políticas públicas hoy. La intervención de Kliksberg y de Martínez (moderador Panel 3) van a recordar que los avances en superación de la pobreza son extremadamente frágiles, al punto que superar la pobreza no implica ingresar a la clase media sino entrar a situación de vulnerabilidad dada la inestabilidad de los logros (salarios, educación, salud, etc.). Por todo esto, la pregunta por las condiciones para “graduar” a un beneficiario de los programas de asistencia social es quizás uno de los grandes debates que quedan pendientes para los participantes del Seminario.

Finalmente, las preguntas también generan un diálogo sobre las restricciones presupuestales. Ya Sachs había traído el tema a colación y el Panel 5 va a formular propuestas al respecto. Lo cierto es que los Estados de la región si se encuentran con una barrera de entrada para ofrecer intervenciones transformadoras, esta restricción es básicamente presupuestal y se requiere de cierta creatividad y buena gestión para resolver esta limitación.

A continuación se hace un recuento de las presentaciones ofrecidas en el Panel 3.

Rodrigo Martínez – Moderador

Oficial de la División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe

El objetivo de Martínez será proponer que lo clave de los ODS es identificar cómo pasar de mejoras promedio en indicadores de desarrollo humano a mejoras transformadoras. Porque bajar los promedios ha demostrado ser una tarea relativamente fácil, pero llegar a los puntos complejos es lo realmente importante.

Comienza refiriéndose a los ODM como un “piso” o un conjunto de metas que se pensaba como un requisito mínimo al que de todas maneras se debía llegar en América Latina. Martínez se declaró un crítico de los ODM porque al ser estos un “piso” o un requisito mínimo, no constituían objetivos realmente ambiciosos. Sin embargo, reconoce su sorpresa porque con el tiempo los ODM resultaron fundamentales para movilizar la agenda, de tal suerte que temas como la protección social, la desigualdad y el medio ambiente pasaron a formar parte de los nuevos objetivos, los ODS.

En seguida Martínez sostiene que el reto de los ODS será, no alcanzar las metas promedio, sino llegar a resolver la “pobreza dura” y la “desigualdad dura”, haciendo referencia a mejoras transformadoras. En seguida hará una referencia al estado de desarrollo sostenible en que se encuentra la región a su entender.

Reconoce que ha habido avances significativos en reducción de la pobreza, pero como los panelistas del primer día, advierte que no son suficientes. Habla de la importancia de salir de la pobreza de manera transformadora: salir de la pobreza para invertir en salud y educación, no como ocurre ahora, que quienes salen de la pobreza no tienen esa capacidad. Los que salen de la pobreza en América Latina no llegan a enfiar la clase media, sino que se convierten realmente en población vulnerable. Vulnerable por los ingresos irregulares de su trabajo, por el tipo de trabajo que tiene o por la falta de protección social. Incluso quienes tienen protección social contributiva escapan de gozar de un sistema de protección social como el que ofrecen países como España, que en algún momento se citaron como ejemplos de mala economía por sus políticas ortodoxas recientes. Así, llegar a la jubilación no es un momento de júbilo, sino un momento de pauperización.

En cuanto a protección social, se ha crecido mucho gracias al régimen contributivo, pero no suficiente. Los programas de transferencias condicionadas llegan a 21 millones de personas y alcanza el 0.4% del PIB²⁵ [presumiblemente del PIB de ALC], lo que demuestra el reducido tamaño del sistema de protección social.

Para finalizar la introducción Martínez propondrá resolver dos preguntas:

- ¿Cuáles son las características de la protección social? Mejorar el ingreso? Activar la provisión de bienes y servicios públicos? Mitigar la pobreza extrema? Etc.
- ¿Cuáles son los logros y los aprendizajes que nos conducen a repensar los desafíos del futuro?

Carmen Priscilla Bocchi

Coordinadora General de Acciones de SAN, Ministerio de Desarrollo Social, Brasil

El propósito general de Bocchi será describir las políticas de reducción de la pobreza rural y el hambre en Brasil. Empieza describiendo las principales características de Brasil. La Constitución de 1988 garantiza seguridad social para los trabajadores rurales, pensionados y discapacitados en situación de pobreza, seguro de desempleo, salud universal, asistencia social y 9 años de educación obligatoria. En los últimos años esto se concretó en los programas Hambre Cero (2003) y Brasil Sin Miseria (2009), del gobierno Lula Da Silva y Dilma Rousseff, respectivamente.

Entre sus resultados se destacan la generación de ingresos, la alimentación escolar, el fortalecimiento de la agricultura familiar y la gobernanza ampliada y social del sistema de seguridad social y nutricional.

²⁵ Presumiblemente del PIB de ALC, pero no se aclaró.

Tabla 4 Principales Estrategias para combatir el Hambre

<p>Aumento del ingreso de los más pobres</p> <ul style="list-style-type: none">• Generación de 21 millones de empleos formales (2002/2014)• Crecimiento real de 72% del Salario Mínimo (2000/2015)• 14 millones de familias en el Programa Bolsa Familia <p>Alimentación escolar</p> <ul style="list-style-type: none">• 43 millones de niños y jóvenes con comidas/día <p>Fortalecimiento de la Agricultura Familiar</p> <p>Gobernanza, transparencia y participación social</p> <ul style="list-style-type: none">• creación del CONSEA en 2003 – Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Continúa mostrando que el Gini y la tasa de extrema pobreza han disminuido desde el Gobierno de Lula. En Brasil el 15% de la población es rural, a 2006 se registraron 4.4 millones de familias de agricultores familiares, que representan el 84% de establecimientos agrícolas. La agricultura familiar provee el 75% del empleo rural agrícola, sin embargo solamente ocupa el 24% de la superficie agrícola, lo que da un indicio del nivel de concentración de tierra en manos de grandes propietarios.

El programa Brasil sin Miseria tiene un programa de inclusión productiva rural. La Ruta de Inclusión Productiva Rural comienza con el reconocimiento de tres problemas: i) escasas hídrica y falta de luz, ii) baja productividad e inseguridad alimentaria, y iii) dificultad para el acceso al mercado. Para tales retos se ofrecen tres estrategias: a) ampliar la infraestructura de bienes públicos, b) apoyar los procesos de producción y c) ampliar los canales de comercialización. Todo lo anterior apunta al mejoramiento del ingreso familiar, incremento de la producción y seguridad alimentaria y nutricional. También existen otras iniciativas para impulsar el desarrollo rural:

Tabla 5 Mecanismos para el desarrollo rural

<p>Diversas formas de crédito rural</p> <ul style="list-style-type: none">• Crédito PRONAF: R\$ 22 millones (2013/2014). <p>Mecanismos de protección de la producción (clima y precios)</p> <ul style="list-style-type: none">• Garantía SAFRA 1.177.000 agricultores (2013/2014) y R\$ 976 millones (2013). <p>Asistencia técnica a los productores y cooperativas</p> <p>Apoyo a la comercialización</p> <ul style="list-style-type: none">• Las políticas de compras públicas:<ul style="list-style-type: none">• Programa de Adquisición de Alimentos – PAA• Programa Nacional de Alimentación Escolar – PNAE <p>Luz Para Todos</p> <ul style="list-style-type: none">• 3 millones de conexiones
--

El crédito PRONAF ha crecido sistemáticamente, pasando de 2 millones de reales disponibles en 2002 a 29 millones en 2015. En el mismo sentido la asistencia técnica se ha incrementado enormemente en los últimos años. Respecto a las compras públicas, el gobierno compra a la agricultura familiar. Se destaca la institución por la cual los gobiernos subnacionales pueden comprar hasta el 30% de sus alimentos a la agricultura familiar sin necesidad de licitación. En el caso de las escuelas públicas, éstas deben garantizar que al menos 30% de sus alimentos provengan de la agricultura familiar.

En Brasil hay un gran problema de concentración de la tierra, por lo que hay una iniciativa que busca formalizar los derechos de propiedad. También se destaca un programa para la provisión de semillas y plántulas a los agricultores campesinos, con la esperanza de que eso pueda redundar en semillas nativas, adaptadas al territorio y familias con cultivos agroecológicos. Según Bocchi la agroecología cuenta con un amplio movimiento social que reivindica la producción saludable. Igualmente importante es el sistema de cisternas en zonas apartadas, de tal suerte que se pueda captar agua lluvia. El nuevo reto es expandir este sistema para que pueda servir a la expansión de alimentos, ya que por ahora se utiliza únicamente para el consumo humano.

Para Bocchi las llaves para el éxito de los programas de combate al hambre son:

- Priorización por el gobierno
- Diseño simple de políticas
 - o El registro de las familias es simplificado y organizado por las autoridades locales y el ingreso es autodeclarado;
 - o Las transferencias de ingreso son realizadas a través de tarjeta de débito;
 - o Se da prioridad a las mujeres, que son las titulares del Programa
- Gran escala y fácil replicabilidad
 - o Necesitábamos de programas que podrían ser fácilmente reproducidos a través de un país grande y diverso como Brasil
- Objetivos y metas claras
- Monitoreo y evaluación

Finalmente, concluye con los desafíos para el desarrollo rural en el largo plazo:

- Dirigir acciones de SAN a comunidades indígenas,
- Inclusión productiva de agricultura familiar,
- Atención especial a mujeres rurales,
- Garantizar el acceso a la tierra, y
- Promover educación.

Norma Vidal

Viceministra de Prestaciones Sociales, Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social, Perú

El objetivo de Vidal será compartir los retos de la política de inclusión social “Incluir para crecer”. Con tal objetivo empieza a describir el surgimiento del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). El MIDIS se dedica al cierre de brechas sociales y es producto de una decisión política por priorizar este tema en la agenda de gobierno. El Ministerio tiene dos responsabilidades: i) diseñar una política orientadora y ii) proveer una serie de prestaciones sociales a nivel territorial.

En este marco nace la política “Incluir para Crecer”, que en contraste con otros programas de corte sectorial, intenta abordar el problema de cierre de brechas desde una perspectiva multi-dimensional, entre varios niveles y sectores de gobierno. La estrategia se construye a partir del diálogo con múltiples actores y hace énfasis en proveer soluciones para todo el ciclo de vida de las personas. Esto implica atención al ciudadano en sus distintas etapas vitales:

- nutrición infantil
- desarrollo infantil temprano
- desarrollo integral de niñez y adolescencia
- inclusión económica
- protección del adulto mayor



Vidal afirma que cada una de las intervenciones se construye de manera participativa y mirando experiencias comparadas. Pero también hay un esfuerzo por focalizar, articular con distintos niveles, y hacer seguimiento y evaluación. En adelante se va a centrar en describir las intervenciones sociales que ofrece el Gobierno peruano.

Para nutrición infantil y desarrollo infantil temprano, ejes 1 y 2 (Ver Tabla 7), existe el Fondo de Estímulo al Desempeño que permite dar recursos a los gobiernos regionales que cumplan con metas específicas, inicialmente, en términos de resultados en desarrollo de la primera infancia, por ejemplo, que los multi-micronutrientes estén disponibles en los centros de salud y que la población pueda acceder a ellos sin ninguna dificultad. También está el programa CUNA MÁS, entre otros, provee acompañamiento en zonas rurales para familias con niños de hasta 3 años. Otro de los programas banderas es JUNTOS, un programa de transferencias condicionadas para el cumplimiento de corresponsabilidades en salud y educación. JUNTOS se enlaza con el programa de desarrollo de capacidades rurales, con miras a la inclusión productiva. El programa QaliWarma (“niño vigoroso” en quechua) o programa nacional de alimentación escolar, por el cual se desarrollan compras de manera descentralizada a través de comités representados por padres de familia, autoridades políticas y educativas cumpliendo con unos estándares nutricionales y de calidad definidos a nivel central.

Enfocados en el eje de inclusión productiva, eje 4 (ver Tabla 7), el programa FONCODES atiende agricultores rurales para mejorar sus capacidades productivas, garantizar ingresos autónomos y buscar la inclusión financiera.

Finalmente, el programa Pensión 65, ubicado en el Eje 5 de protección al adulto mayor, busca atenuar la vulnerabilidad de adultos mayores en condición de extrema pobreza. El propósito es que este programa implique mejoras para la estructura familiar y la tenencia de la tierra.

Según cálculos el 0,9% en la reducción de la pobreza que ocurrió en Perú entre 2012 y 2014 se debe a los programas sociales. Esto implica que los programas sociales contribuyeron a que 460 mil personas salieran de la pobreza²⁶. Continúa Vidal demostrando que la pobreza extrema y la desnutrición crónica tienen mayor incidencia en las zonas rurales. Igualmente, muestra que la asistencia del Estado en zonas rurales es mucho menor, reflejado en provisión de educación básica y provisión de servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad y telefonía).

Para finalizar Vidal lista los retos de la política de protección social a nivel rural. Primero, se habla de la necesidad de hacer intervenciones diferenciadas, que consideren la interculturalidad. Segundo, se habla de la necesidad de profundizar la articulación con el sector productivo. Y tercero, se habló de profundizar los esquemas intersectoriales.

Juan Meléndez

Director de Programas Estratégicos de la Secretaría Técnica, Presidencia de la República, El Salvador

Meléndez va a referirse al sistema de protección social universal en El Salvador (SV). En comparación con países como México y Brasil, SV es un país pequeño: cuenta con 6.2 millones de habitantes, 2 millones de los cuales están por debajo de la línea de pobreza.

A partir de 1994, y después de 20 años de guerra civil, comienza un proceso de implementación de políticas neoliberales que implicó la privatización de los servicios públicos, así como la eliminación de los ministerios de planificación y de vivienda y una creciente deuda pública. A partir de 2005 se implementa el primer programa de transferencias condicionadas. Para Meléndez, la crisis económica mundial de 2008-2009, que impactó gravemente el ingreso de remesas a SV, fue el principal detonante de la formulación del sistema de protección social universal²⁷. El plan está enmarcado en el primer plan quinquenal que formula el nuevo gobierno de izquierda democrática, y se acompañó de reformas a la salud y la introducción del enfoque de derechos y el ciclo de vida. Finalmente, en el año 2014 se aprueba la ley de desarrollo y protección social.

Actualmente SV se encuentra iniciando una estrategia de erradicación de pobreza extrema y avanzando hacia la empleabilidad y el empleo juvenil. Igual que en otros países de la región la pobreza por ingresos ha disminuido pero los avances se han comenzado a estancar. En este caso Meléndez lo explica por un incremento en los precios de los alimentos. De igual manera, las brechas sociales son significativas: la pobreza multidimensional en el área rural dobla aquellas del área urbana. Para finalizar la parte contextual, se señala la paradoja de que los pequeños productores agrícolas se encuentren en situación de inseguridad alimentaria.

Así como el programa de erradicación de la pobreza en Ecuador y Bolivia, El Salvador integra dentro de su diseño de políticas el concepto del Buen Vivir como meta última de sus intervenciones. Su política social contiene enfoque de derechos, de género, redistributivo, reconoce la importancia de la atención durante el ciclo de vida y apunta a la universalidad.²⁸

26 Uno de los retos que habría de proponerse el Seminario es establecer si este tipo de mejoras porcentuales (menos del 1%) se lee como un indicador positivo o negativo, pues en términos absolutos o en números reales cualquier mejora se percibe como algo positivo.

27 En Junio de 2009 llega al poder Mauricio Funes en representación del partido de izquierda Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). En su gobierno se elabora también el primer plan quinquenal.

28 Esto último contrasta con los programas de bienestar social de países como Colombia donde el sistema de protección social para los más vulnerables rescata su carácter focalizado.

La política social de El Salvador tiene tres componentes. Uno, desarrollo social, que se ocupa de las políticas sectoriales y transversales. Dos, protección social, que atiende directamente el alivio de la pobreza y la inclusión de derechos. Y tres, inclusión social, que ofrece atención diferenciada a población indígenas, mujeres y niñez, entre otros. Dentro del componente de protección social hay una estrategia para diseñar la salida de la pobreza y el vínculo a la inclusión productiva. En este marco, el Sistema de Protección Social Universal es el conjunto de políticas y programas que complementan la política social y sectorial, atendiendo las necesidades especiales que estas no alcanzan a cubrir.

El sistema de protección social salvadoreño es fragmentado, eso implica que se divide en esquemas de salud contributivo y no-contributivo. Uno de los objetivos del Plan Quinquenal es unificar el sistema de protección para eliminar las inequidades. En cuanto al tema pensional, en 1998 SV pasó a un esquema de repartos individuales, que hoy por hoy es inviable económicamente y ha redundado en que solo el 13% de las personas en edad de jubilarse reciben pensión.

En seguida Meléndez continuó listando otros programas que hacen parte del sistema universal de seguridad social que se han empezado a implementar desde 2009, algunos de los cuales tienen un componente de compras locales, como la dotación de uniformes elaborados de manera artesanal y la provisión de alimentación escolar. Estos programas disponen de apenas el 4% del presupuesto nacional y atienden a 2 millones de personas, que contrasta con el 20% del presupuesto que se destina para pago de deuda.

Estado Actual de la protección Social

de El Salvador

- **Dotación de uniformes, zapatos y útiles:** toda la población estudiantil
- **Alimentación Escolar y Vaso de Leche:** toda la población estudiantil
- **Comunidades solidarias:** Transferencias familias) y estudiantes urbanos
infraestructura, emprendimiento, empleabilidad.
- **Ciudad mujer:** asistencia a mujeres (6 centros)
- **Agricultura familiar:** paquetes agrícolas
- **Programa de apoyo temporal al ingreso:** transferencia monetaria por 6 meses (US\$100) a afectados por crisis
- Eliminación de cuotas de salud, Ley de medicamentos e incorporación de trabajadores domésticos al Seguro social

En 2014, la Ley de Desarrollo Social establece la institucionalidad que en adelante soportará el sistema de protección social. Al igual que el funcionario ecuatoriano en el primer panel del Seminario, Meléndez muestra como toda la política social corresponde a un diseño amplio que empieza en el Plan Quinquenal, se institucionaliza en la Ley de Desarrollo Social y se aterriza con el Plan de Desarrollo Social y otros instrumentos concretos como el Registro Único de participantes, que es la llave de entrada a cualquier programa de política social.

Atención en zonas rurales Rural



Programa de Agricultura Familiar

- Cobertura Nacional
- Productos: Paquete de semillas y abono (570,000 personas), asistencia técnica, asociatividad, microemprendimiento rural, nutrición y hogar.

Comunidades Solidarias rurales

- Cobertura : 100 municipios
- Población participante: 75,000 familias
- Productos: Bono de \$20 mensuales (condicionada a educación y salud), pensión \$ 50 mensuales, acompañamiento familiar
- Cambio de piso en viviendas.

Se destaca que uno de los problemas de la agricultura familiar es la diáspora de jóvenes hacia las ciudades. Meléndez cita a una investigadora que afirma que la justificación de dicho éxodo es que los jóvenes ven en la agricultura un esfuerzo muy grande con unos retornos muy bajos. Dicho esto, el funcionario salvadoreño continúa listando programas que hacen parte de la red de protección social, enunciando iniciativas comunes a toda la región, particularmente a Colombia (ver presentaciones de Manuel Fernández Arias y Jaime Vence). Para finalizar, se mencionan los retos que trae mantener y profundizar el aparato de programas y proyectos de protección social. Destaca que el desafío es encontrar la manera de avanzar de manera integral en cada una de las áreas. Los retos son:

- Garantizar protección suficiente y con amplia cobertura.
- Vínculo de productores agrícolas con mercados urbanos –para evitar coyotaje- e incorporarlos a compras públicas.
- No todas las personas que viven en zonas rurales son productores agrícolas, a estos hay que mejorarles las condiciones de empleabilidad.
- Atención a juventudes: son el futuro de las zonas agrícolas, pero no quieren producir de la misma manera que sus padres.
- En el rediseño institucional se debe garantizar que los programas no “descansen” sobre las mujeres.
- Múltiples necesidades urgentes por financiar en infraestructura, seguridad, educación, salud, modernización, etc.

Preguntas

En este punto Rodrigo Martínez retomó la palabra para concluir que los programas de transferencias condicionadas (PTC) (JUNTOS en Colombia; Bolsa Familia en Brasil; y Comunidades Solidarias Rurales en El Salvador), se convirtieron en una puerta de entrada a los sistemas más robustos de protección social. Si se puso énfasis en los PTC en el pasado, hoy en día el énfasis está en los sistemas de protección social integral, o sea, compuestos por multiplicidad de programas y proyectos complementarios. Esto indica que la región está embebida en un proceso de expansión no solo de la cobertura sino de los ámbitos de la protección social. De esta manera se amplían también los desafíos de la inclusión y de la promoción social. Martínez culmina su presentación con una pregunta abierta: De todo lo que se ha visto, aparecen algunos elementos relacionados con la institucionalidad. Cada caso revisado tiene “momentos distintos de la institucionalidad”. En el caso de Brasil y Perú la prioridad política ha sido fundamental para acelerar los cambios, mientras que en El Salvador la Ley de 2014 no tiene una institucionalidad a nivel de Gobierno tan robusta. Así que: ¿cuál es la capacidad para sostener la política pública que se quiere adelantar para ofrecer protección social adecuada a la especificidad del sector rural? Se abre así la sesión de preguntas:

- Alejandro Flores, de la oficina general de la FAO en Chile, pregunta a Brasil y Perú, en todos los casos la cobertura de los programas se va ampliando, lo cual destaca como un logro importante, pero ¿qué ocurre con la movilidad ascendente que debería graduar a algún segmento de la población atendida? Esta graduación se debe dar a través de la inclusión productiva. La pregunta es ¿cómo se refleja esta graduación (si la hay) en los números de vinculados al sistema de protección social de cada país?
- Y el mismo representante de FAO pregunta para El Salvador, si el presupuesto es un desafío para cumplir con el gran esfuerzo que implica ser un país chico y proponerse un esquema de protección social tan robusto como lo sugiere la presentación.
- Luis Carlos (Brasil) pregunta a todos los exponentes sobre la continuidad y discontinuidad de la política. ¿Cómo ir apalancando desde la perspectiva del Estado los cambios de política? Y desde el nivel operativo de las políticas, ¿cuáles son los esquemas y los instrumentos que se están utilizando para hacer que la gente que está en la gestión cotidiana vaya rompiendo la inercia que generalmente impide el trabajo coordinado, articulado?
- Morínigo (Paraguay) pregunta a Perú si en la estrategia que presentaron hay acciones específicas para mujeres rurales y si las hay, qué indicadores utilizan para hacer seguimiento a la operación?
- La misma representante del gobierno paraguayo pregunta a El Salvador si hay estrategias para evitar que los programas “descansen” en las mujeres, cómo se indicó en la respectiva presentación. También pregunta: ¿hay políticas específicas contra los agresores de mujeres?
- Manuel Vásquez (Uruguay) pregunta a Brasil (anotando previamente que la ley de 8 horas para los trabajadores tardó 100 años en ser indexada o extendida a los trabajadores rurales en Uruguay), ¿Cómo avanzar en la agenda de derechos de los trabajadores rurales?
- El mismo representante de Uruguay pregunta, reconociendo que los niveles de crecimiento económico de la región y por tanto los recursos disponibles para la protección social van a disminuir, ¿qué alternativas hay a las compras a la agricultura familiar?
- Rafael Zabala, representante de FAO en Colombia preguntará sobre la intersectorialidad. Como funcionarios públicos de un ministerio y una realidad específica ¿de qué depende que la inter-sectorialidad sea una realidad?

Rocío Ortiz (Universidad Alicante, España) pregunta ¿cómo han hecho para implementar los programas de agricultura familiar? ¿Existen acuerdos de libre comercio? Y ¿Cómo afectan la certificación de las semillas?

Carmen Bocchi (Brasil), sobre la institucionalización de las políticas de seguridad social, pregunta que había sido formulada por su compatriota, informa que las políticas que han sido incluidas en la Constitución Política son difíciles de cambiar, aún así puede haber momentos de crisis o recorte fiscal que puedan poner en peligro la continuidad de las mismas. Ahora, hay programas de transferencias condicionadas donde la institucionalidad es más frágil. Sin embargo, los bajos costos relativos de la política (tan solo unos puntos del pib) y el alto costo político de acabar con estos programas hacen pensar a Bocchi que es poco probable que los programas de protección social aludidos durante el panel se acaben en el futuro próximo.

Ahora, para resolver la pregunta del moderador sobre el reto de la especificidad debida de la política de protección social frente a ciertos grupos poblacionales, Bocchi sostiene que hay un problema en este sentido con los pueblos indígenas dispersos ya que ellos enfrentan dificultades para acceder a los beneficios de las transferencias condicionadas, simplemente porque no tienen acceso fácil a bancos u otra infraestructura. Por otro lado, los conflictos sobre la posesión de la tierra en Brasil también representan retos para la implementación de programas.

Respondiendo a la pregunta de Alejandro Flores sobre la “graduación” de los programas de protección social, Bocchi dice que estas personas hacen parte de lo que denominó “Clase C”. Estas personas buscan oportunidades para vincularse en el mercado laboral o estudiar. Tienen una mejora en términos de calidad de vida y representan la posibilidad de mejorar la calidad de vida de toda la familia.

Para responder la pregunta sobre las compras de la agricultura familiar formulada por el funcionario uruguayo, Bocchi sostiene que la compra pública no es solo para resolver la pobreza rural sino también para promover otros valores como alimentación de mejor calidad y la soberanía alimentaria.

Sobre la intersectorialidad por la que preguntaba Zabala, Bocchi sostiene que hoy esta forma de trabajar es más una realidad que un discurso, y ello lo demuestran las experiencias expuestas a lo largo del Seminario.

Continúa la funcionaria peruana. Ante la pregunta por la estabilidad de la institucionalidad, Vidal sostiene que en Perú existen ministerios sectoriales atendiendo políticas intersectoriales. Lo que están haciendo en este momento es intentar institucionalizar la intersectorialidad al nivel del organismo de planeación del país. Ello requiere de la apropiación de los diversos sectores y la participación directa de otros niveles de gobierno, así como un componente de decisión política muy claro. También aboga por cambios normativos que impidan que las políticas se acaben con los nuevos gobiernos.

Sobre los “graduados” de los programas de transferencias condicionadas, en Perú se mantiene una fuerte discusión en este sentido, y se está buscando vincular a estas personas a otros programas de vinculación productiva para la generación sostenida de ingresos.

Sobre la pregunta por políticas diferenciadas a mujeres, Vidal aclara que las principales usuarias de los programas de protección social son de por sí las mujeres, y entonces el debate debe girar es entorno a si a las mujeres se les está imponiendo una carga adicional o discriminatoria.

Ante la pregunta por la intersectorialidad, Vidal habla de la necesidad de coordinar los sistemas de inversión pública para coordinar intervenciones territoriales efectivas. Esto además implica generar intervenciones diferenciales de acuerdo a las necesidades de distintas poblaciones.

Entra Juan Meléndez a resolver preguntas. La primera que atiende es la pregunta por la institucionalidad de las políticas. En El Salvador hay un debate sobre si las políticas de protección social se deben asumir directamente por una secretaría adscrita a presidencia o por un ministerio. El problema con Centroamérica es que hay mucha independencia entre ministerios, lo que dificulta mucho la implementación coordinada de políticas inter-sectoriales.

Sobre los desafíos de la violencia, ya que El Salvador no puede competir con los incentivos económico que genera el narcotráfico para reclutar a los jóvenes, hay una propuesta para iniciar procesos de atención psicosocial en comunidades y familia, así como garantizar jornada plena en los centros escolares. Esto sería una estrategia preventiva. Pero esta situación revela las limitaciones y los retos que imponen las restricciones presupuestales.

Sobre los programas para mujeres, Meléndez habla de rediseñar las intervenciones para ofrecer condicionalidades más blandas en salud y educación, quitándole algo de presión al rol de la mujer para apalancar todos los requisitos que exigen los PTC. En política contra agresores de mujeres, el Congreso está discutiendo normas para ofrecer trabajo a ex-pandilleros.

Sobre la pregunta por los mecanismos que permiten la articulación inter-institucional, Meléndez sostiene que el principal incentivo para la acción conjunta son los incentivos económicos y los incentivos regulatorios (cuando hay indicadores conjuntos que hay que cumplir). Sin embargo, estos mecanismos no operan tan claramente a nivel local, ni entre distintos programas.

Sobre la utilización de semillas en programas de agricultura familiar, el funcionario cuenta que su gobierno ha sido demandado por el gobierno de EE.UU. aduciendo incumplimientos del tratado de libre comercio en el uso de semillas.

Para finalizar el moderador aclaró que es importante hablar de graduación de los beneficiarios de los programas de protección social, más no del sistema de protección social, que debe ser estable y continuo en el tiempo.

Panel 4 – Desarrollo rural territorial sostenible

Este panel aborda la teoría y la práctica del desarrollo territorial. La unidad de análisis es el territorio, tanto para redefinir el concepto de territorialidad, como para diseñar programas y políticas de asistencia para el desarrollo rural. Por sus desarrollos conceptuales y por la calidad de intervenciones de política expuestas, este panel deja muchas razones para la esperanza.

Se abordaron 3 líneas de trabajo que se presentan acá de manera deductiva, yendo desde lo conceptual y general hasta lo más particular y específico. Una línea trabajó con el concepto de lo territorial, proponiendo una mirada integradora que descarta dicotomías rural-urbano o cabecera-resto, que tienen poco poder explicativo de la realidad. Aún cuando esta nueva mirada de lo territorial fue ampliamente saludada por los asistentes, como visión no ha sido plenamente interiorizada por los técnicos de política y aún menos por los tomadores de decisión. Otra línea de trabajo ofrece un ejemplo paradigmático de la forma en que la nueva idea de territorialidad se puede integrar a un diseño de política pública. Y la tercera línea de trabajo va a profundizar sobre la manera en que operan algunas herramientas de política que, insertas o no en la nueva visión territorial, abordan el desarrollo rural desde una mirada profundamente pragmática y funcional²⁹.

Fueron las exposiciones de Beduschi (FAO) y Echeverri (Proterritorios) las que abordaron directamente el tema de la nueva visión de lo territorial. Esta nueva visión se para en el pragmatismo político, económico y social para concluir que las dicotomías tradicionales entre lo rural-urbano no existen, pues se trata en realidad de fronteras permeables y dinámicas. Por ello deciden hablar de **sistemas territoriales integrados**, de la **construcción social de territorios**, de los **territorios como objetos de intervención de políticas**, entre otros. Todas estas denominaciones están embebidas en la escuela del **desarrollo rural territorial**. Muchos elementos caracterizan a esta nueva visión del territorio, pero particularmente importantes son su redefinición del rol del Estado y su reinención del desarrollo económico. Lo primero supone un reconocimiento de un Estado fracasado en la formulación de políticas rurales por los últimos 20 años. Y el resultado de esto es un amplio abanico de aproximaciones al desarrollo territorial que de fondo tienen un igualmente amplio repertorio de ideologías, pero todas convergen en la idea de un Estado activo en la promoción del desarrollo. Lo segundo supone una reinención del desarrollo económico territorial a través de fenómenos como la aglomeración productiva, los clusters y las cadenas de valor, todas expresiones de convergencia territorial basadas en las ventajas productivas de cada territorio.

Estudios recientes (J. A. Berdegué et al. 2015; Ocampo and et. al. 2015, 27) concluyen que la aglomeración de la población (mayor densidad poblacional y mayor cercanía con centros urbanos) produce externalidades positivas y economías de escala, lo que representa ganancias relativas en el bienestar, particularmente visibilizadas en el índice de pobreza multidimensional. Esta es solo una expresión del desarrollo económico territorial. Queda por explorar cuáles son los mecanismos que permiten que las unidades territoriales dispersas identifiquen y den valor productivo a sus ventajas. En cualquier caso, esta prognosis del desarrollo territorial rural coincide con lo que han venido sugiriendo algunos economistas del desarrollo, particularmente Rodrik (2004), sobre la importancia de “crear una ventaja comparada”.

La segunda línea de trabajo presentó el proceso de construcción de la Política de Desarrollo Rural Integral de Guatemala, una política especialmente relevante para Colombia por ser el resultado del proceso de paz de 1996. Esta experiencia resuena en Colombia al menos por dos razones. Primero, porque confirma lo que otros panelistas han propuesto en el sentido de que el desarrollo territorial es por naturaleza un proceso de construcción de paz. Y segundo, porque confronta a los colombianos con el panorama muy realista de que los acuerdos de paz tendrán que sobrepasar muchas barreras antes de lograr su real implementación. En el caso particular de Guatemala, el programa de desarrollo rural se acordó en 1996 y sólo se pudo implementar en 2013.

²⁹ Uno de los temas ausentes en el panel es la creciente preocupación mundial por el acaparamiento mundial de tierras (land grabbing) que se presenta como una amenaza a la temida escasez de alimentos que enfrentaría el mundo en las próximas décadas. Dos ediciones especiales del Journal of Peasant Studies exploran este fenómeno de manera sistemática. Ver <http://www.tandfonline.com/toc/fjps20/38/2>.

Aparte de sus implicaciones para la construcción de paz, esta experiencia tiene un modelo de formulación e implementación coherente con la concepción amplia, multi-funcional, multi-sectorial, compleja e integral de la territorialidad que se plantea arriba. El programa crea espacios de interacción entre distintos niveles de gobierno y al interior de un mismo nivel crea instancias de coordinación y diálogo entre múltiples actores. Adicionalmente, el programa incentiva la autonomía subnacional y promueve la generación de mancomunidades de municipios.

La tercera línea de trabajo estuvo a cargo de los funcionarios de Chile y Colombia, y supuso la presentación de dos experiencias de política pública que desde dos enfoques muy diferentes logran proponer soluciones interesantes para apalancar el desarrollo social. Está por verse si éstas se convierten en intervenciones transformadoras, pero las exposiciones dejan entrever que son soluciones que apelan a las necesidades reales de los ciudadanos que habitan en zonas rurales. El caso chileno hace uso de las tecnologías de la información para conectar a productores y consumidores. Mientras que la experiencia colombiana es de largo aliento, pues lleva 14 años dando apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos que sean sostenibles.

A continuación, se hace un recuento de las exposiciones del panel.

Luiz Carlos Beduschi - Moderador

Oficial de Desarrollo Territorial, FAO

Beduschi va a introducir el panel recapitulando algunas temáticas que se han abordado y poniéndolas en el contexto global en que operan.

Primero destaca que en sociedades con un estado de capitalismo avanzado existe un pacto social para producir y reproducir un orden social equilibrado. Lo que revierte en un enfoque de derechos, ofreciendo servicios públicos de calidad. Esto contrasta con la experiencia latinoamericana, donde los sistemas de protección social han sido implementados de manera incompleta, con poca institucionalización. De tal suerte que las redes de protección social que emergen en los años 90 en la región sufren de una focalización y una sectorialización excesiva que dificulta las intervenciones articuladas.

Ahora, toda la dinámica rural se ha movido en un contexto global de muchas transformaciones y cambios que amplifican incertidumbres y riesgos (medioambientales, políticos, etc.). Pero también hay cambios que ofrecen oportunidades. Parte de estas transformaciones aluden a un redescubrimiento de la agricultura familiar y de la ruralidad, logrando que el vínculo entre seguridad alimentaria, sostenibilidad y combate a la pobreza sea cada vez más aceptado. El contexto de globalización de los mercados, la convergencia de las dietas y la interdependencia, entre otros, definen las características del debate sobre los temas rurales que aborda el Seminario.

Beduschi continuó recapitulando lo dicho sobre los impactos asimétricos de los cambios, visibles en la alta concentración de la tierra, la desigualdad y el capital educativo, características del mundo rural. Sobre la forma en que operan los mercados agrícolas, los costos de información y los intermediarios juegan un papel fundamental para reflexionar. Adicionalmente, el tema del empleo rural no-agrícola, la multifuncionalidad de la agricultura, la importancia del vínculo rural-urbano y la puesta en escena de la agricultura como parte de la solución y no como un problema a resolver. Los avances en la descentralización y los avances de la participación ciudadana se suman a estas nuevas condiciones en las que se debe pensar la ruralidad, obligando a repensar a los ciudadanos rurales no como pacientes sino como agentes de su propio cambio. A esta visión del campo se le va denominar desarrollo territorial rural. Y este enfoque reconoce dinámicas propias del campo como la cooperación, la confianza, la reciprocidad y otros valores pro-sociales que pasan a ser entendidos como claves del desarrollo económico.

Este enfoque se asienta en los años 2000 en América Latina, apoyándose en la experiencia europea de los años 90. Se habla entonces de un doble cambio: institucional y productivo. El cambio institucional se ve reflejado en las políticas de compras a la agricultura familiar, lo que a su vez puede dinamizar un cambio productivo. Otro tema importante es la activación de recursos territoriales. Esto implica la existencia de recursos que solo se activan como resultado de un proceso de acción colectiva. Y en la región hay muchas experiencias y procesos de experimentación que ayudarían estimular dinámicas autóctonas que ayudarían a erradicar pobreza, reducir desigualdad, hacer mejor uso de recursos naturales y ampliar las oportunidades que existen en el mundo rural.

Estos avances conceptuales y esta experimentación que ha tenido lugar en la región se ha incorporado en los discursos de los gobiernos, pero son los técnicos de política los que deben contribuir con pistas concretas sobre cómo despertar estas dinámicas transformadoras. Para finalizar Beduschi invita a los panelistas a hacer sus exposiciones en torno a preguntas que den algunas luces para generar mayores cambios para el desarrollo de la región.

López comienza su presentación hablando de la necesidad de que los políticos, entendidos como los tomadores de decisión última, también hagan parte de estos espacios de discusión. Se refiere particularmente al aparato legislativo³⁰. En adelante su exposición se concentra en los productos que viene generando el Centro de Información en Recursos Naturales (CIREN) para apalancar políticas de desarrollo rural en Chile.

El CIREN depende del Ministerio de Agricultura pero por su condición mixta también cuenta con recursos privados. El CIREN no formula ni implementa políticas públicas, sino que genera información y datos a partir de los cuales se hace política. Sin bien el CIREN es parte del ministerio de agricultura, busca la articulación con otros ministerios y otros actores privados para trabajar temas como ordenamiento territorial.

El CIREN cuenta con un Sistema de Información Rural (SIT Rural)³¹. Este es un sistema web de acceso gratuito que permite facilitar la toma de decisiones de actores relacionados con recursos naturales y productivos a través de provisión de información territorial. Se enfoca en gestión productiva, focalización y planificación territorial.

El SIT rural inicia en 2006 con el gobierno de Michelle Bachelete. El sistema comenzó reportando información de las 100 unidades territoriales más pobres, abarcando el 15% de la población del país. El cliente del sistema eran las autoridades locales. Entre los socios financiadores están ministerios de salud, educación, medio ambiente, desarrollo social, obras públicas, bienes nacionales y turismo. También se destacan los gobiernos locales, que han tomado fuerza política con el proceso de descentralización electoral que está ocurriendo en Chile. También participan asociaciones de pequeños productores.

Continúa López demostrando cómo funciona el SIT Rural.

Tabla 10 Piloto de Región del Bío Bío, Chile

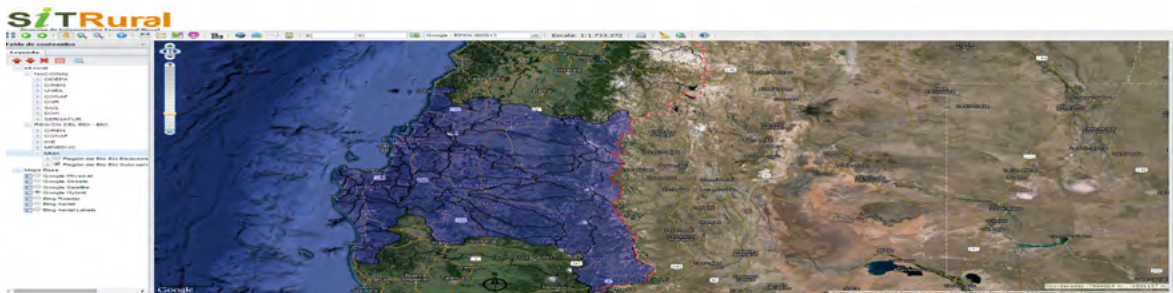
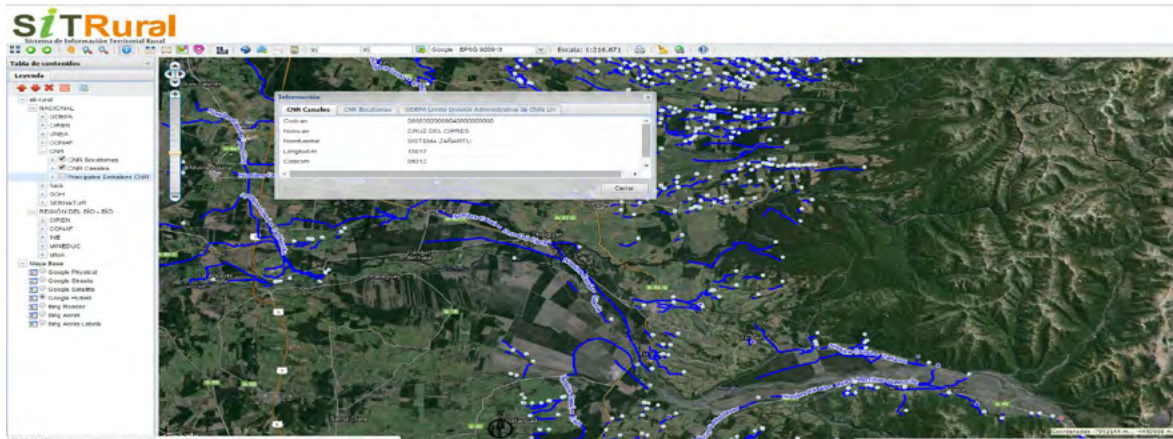


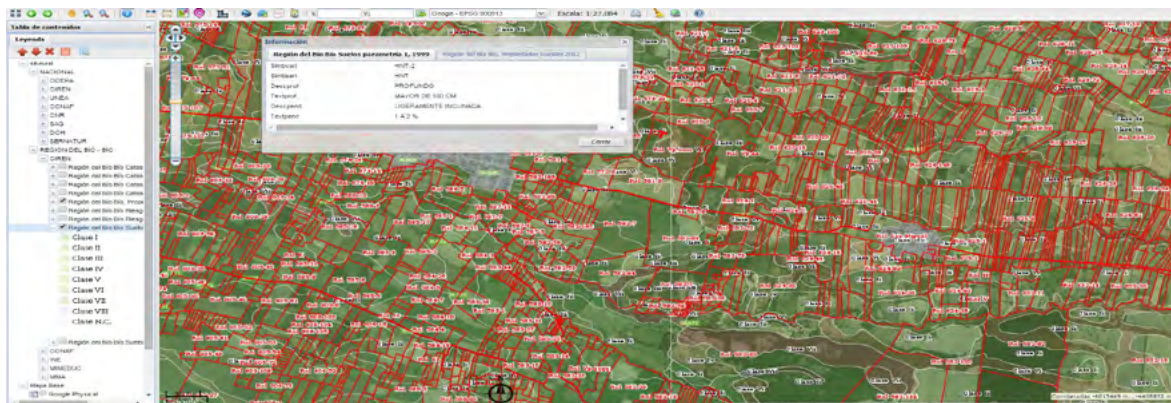
Tabla 11 Usos del sistema de Información: identificar potenciales canales de riego



30 Ver introducción a este documento donde se registran algunas de las limitaciones de este ejercicio de discusión de políticas de desarrollo.

31 Ver: <http://www.sitrural.cl/>

Tabla 12 Parcelación de terrenos rurales



El segundo producto que expone López es un geo-localizador de productores agrarios (CAMPOLINK) que opera de manera similar a plataformas web como FACEBOOK y WHATSAPP, y cuyo propósito es acercar la agricultura campesina a la ciudad, proveyendo información para que productores y consumidores se encuentren en el mercado (circuitos cortos) y reduciendo los costos de intermediación. En concreto, la aplicación ubica espacialmente a pequeños productores mediante filtros de búsqueda por medio de tablets, computadores o teléfonos inteligentes.

Tabla 13 Aplicación para la búsqueda de productores agrícolas



Se busca entonces generar una comunidad virtual donde la agricultura participe directamente. Con esta aplicación el productor puede actualizar la información y beneficiarse de una relación directa con el cliente; y el cliente puede elegir con más información para tomar mejores decisiones de consumo. El sistema contará con una mesa de ayuda permanente y otros medios para respaldar tecnológicamente al productor en todo momento. En el primer trimestre de 2016 se lanzará al público la plataforma.

Rafael Echeverri Perico

Secretario Técnico del Programa Iberoamericano de Cooperación de Gestión Territorial (Proterritorios)

Echeverri va a hablar de las experiencias a destacar, las limitaciones que se han encontrado, y dará algunas recomendaciones sobre como abordar la GESTIÓN TERRITORIAL, concepto introducido por Luiz Carlos Beduschi en la introducción al panel.

Detrás de la emergencia del territorio como un elemento importante está la discusión del papel del Estado, particularmente después de la ola neoliberal en la región. Esta ola no es solo sobre la predominancia del mercado, también implicó toda una serie de reformas institucionales que trajeron consigo el surgimiento de nuevos actores políticos y sociales.

La idea del territorio sintetiza el surgimiento de al menos tres nuevas dinámicas. Primero, el surgimiento de una sociedad civil organizada que hace innovación social, o sea, que resuelve cosas que el Estado o el Mercado no pueden por cuenta propia. Segundo, una definición integral de la economía, que se revela en el sector agropecuario de todos los países de la región. Hay un tránsito de la visión del producto, del productor, a una visión de CADENAS DE VALOR, CLUSTERS y AGLOMERADOS DE PRODUCCIÓN. En esta visión factores como la localización, la aglomeración y la proximidad son factores económicos esenciales para entender las dinámicas de desarrollo. Echeverri propone entonces que el concepto de “lo rural” ya no es válido para describir lo que existe hoy: dinámicas de sistemas territoriales integrados donde la frontera entre lo urbano y lo rural no existe, y lo que hay es una integración que funciona culturalmente, socialmente, políticamente, demográficamente, etc. Esa realidad de la integración, directamente asociada al grado de desarrollo de los territorios, hace que haya una visión económica más integral, menos sub-sectorializada por productos, a favor de una visión comprensiva del mercado, sus actores e interacciones. Por ejemplo, la agricultura se encuentra mediada por dinámicas de insumos y por dinámicas de comercialización en grandes plataformas. Y tercero, una visión del Estado, que parte de reconocer una crisis de resultados. Existen políticas de desarrollo rural desde el Estado, así como instituciones y dinero invertido. Pero estas intervenciones han sido estériles. Así, Echeverri sostiene que el territorio ha padecido políticas públicas que han sido incapaces de ofrecer soluciones eficientes.

¿Cómo han fallado las políticas públicas? En reconocer la realidad, en ser pragmáticos. Ser pragmáticos es reconocer que la realidad opera en dimensiones multi-sectoriales, multi-dimensionales, multi-funcionales. Y este reconocimiento es donde aparece el territorio, que es lo que integra las realidades. El hecho de que esto ya se reconozca es un avance. Detrás de esta visión esta la idea de intervenciones sobre la sociedad. Por ejemplo, la concepción neoliberal registra la pobreza como un tema individual, un problema de ingresos. Sin embargo, la región ha ido caminando hacia una concepción social de la pobreza, donde es la sociedad la que es pobre, no un conjunto de individuos. Esto se encadena con el tema de derechos, pues bajo esta concepción temas como la falta de acceso a la salud no se vuelve un problema de falta de recursos sino un problema de incumplimiento de derechos básicos. El reflejo de esta nueva visión es que hay un repertorio amplísimo de propuestas políticas que van desde el comunismo clásico hasta modelos novedosos y de diversas tradiciones ideológicas, en todas de las cuales hay una nueva visión del rol activo del Estado.

Y esta nueva visión replantea las características de desarrollo sostenible y propone una nueva concepción económica que integra temas sociales y ambientales, y exige plantearse un nuevo proyecto de sociedad, una sociedad que no puede ser económicamente rica. Y Echeverri sostiene que la región ha avanzado en el reconocimiento de esto.

Este reconocimiento se revela en un tipo de políticas públicas con 4 elementos fundamentales. Uno, en la concepción del territorio como un objeto de intervención de política pública, donde el objeto de política pasa de ser el café o los huérfanos a ser el territorio. Esta idea no es novedosa para los gobernantes locales, pero sí para las políticas nacionales. Y el reconocimiento del territorio conlleva varias complejidades. Segundo, el reconocimiento de que hablar de territorio implica abordar el ordenamiento territorial, lo que implica una recomposición del Estado, sus funciones, sus recursos, sus responsabilidades. Tercero, avanzar en la identificación de mecanismos intersectoriales de políticas públicas. Es decir, actuar coordinadamente en el territorio, construyendo nuevas agendas. Lo sectorial no se erosiona, pues tiene una razón de ser, pero exige encontrar mecanismos articuladores. Y cuarto, la promoción de pactos sociales-territoriales. Esto significa pasar de preguntarle a los ciudadanos, a entrar en procesos verdaderos de negociación que sean vinculantes. Esto es reconocer que el conflicto es natural a la interacción social, y que el reto es gestionar de manera pacífica y eficiente el encuentro de distintos intereses que naturalmente surgen en un territorio. Esto lleva a la construcción de pactos territoriales y pactos de país, y en este objetivo Echeverri reconoce que Bolivia es un buen ejemplo.

Tabla 14 Desafíos para el desarrollo territorial

- Territorio como objeto de intervención política
- Abordar el ordenamiento territorial
- Identificar mecanismos articuladores de políticas intersectoriales
- Promover pactos territoriales

¿Cuáles son las barreras que existen? Echeverri pone ejemplos de cómo las tareas de planeación institucional en países tan avanzados como Brasil y México no han logrado cambiar las formas en que operan las burocracias. Esto a su vez refleja la poca capacidad de gestión de los líderes institucionales, o sea los ministerios de agricultura, sobre otros ministerios es mínima. Se requieren entonces reformas estructurales para poner en marcha los modelos territoriales. Pero otra debilidad es que organismos internacionales y nacionales han terminado obsesionados en lo local, perdiendo la perspectiva de la necesidad de transformaciones institucionales en niveles meso y macro. Reflejo de estas debilidades es que después de 25 años de haber llegado a esta visión integral de lo territorial, se siguen haciendo casos piloto.

Recomendaciones. Echeverri destaca que la política pública comparada es fundamental, así como buenos indicadores y sistemas de información, seguimiento, monitoreo y evaluación. El problema es que todavía no hay claridad sobre cómo evaluar programas territoriales. De igual forma, se necesita avanzar hacia una escuela de pensamiento

territorial. En contraste, Europa tiene una estructura territorializada de su política, basada en elementos de cohesión territorial, definida como crecimiento convergente. Y las políticas de convergencia y cohesión europeas son producto de procesos de paz, de tal suerte que el desarrollo equilibrado del territorio es entendido como una variable clave para la paz. El llamado pues es a que la visión territorial de la política se debe abordar de manera estructural.

Adrián Zapata

Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDR), Guatemala

Zapata se va a referir a la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDR). Esta política nace como resultado de los acuerdos de paz de 1996, en donde el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria apunta a resolver las causas estructurales del conflicto armado. Sin embargo, una vez firmada la paz, el Acuerdo no se implementó. Entre 2002 y 2009 se adelantó un proceso participativo que culminó en la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, el mecanismo consensuado para adelantar el Acuerdo. Aún así, la PNDR no se implementó sino hasta el año 2013.

¿Qué contiene esa política? Primero, la visión de que desarrollo rural equivale al desarrollo humano de quienes habitan los territorios, lo que implica un enfoque de derechos. Segundo, un enfoque de desarrollo rural territorial. Tercero, el carácter multisectorial y multidimensional del desarrollo rural. Así la PNDR en Guatemala se integra por 11 políticas sectoriales diferentes (educación, salud, empleo, política económica, seguridad alimentaria, etc.). Cuarto, el sujeto priorizado son los pobres y excluidos del país. En Guatemala alrededor del 50% de la población vive en zonas rurales, y de este conjunto, el 71% vive en condiciones de pobreza y la desnutrición crónica infantil está entre el 80 y el 90%. Quinto, el Estado debe jugar un rol promotor en el impulso de la política.

La Tabla 15 muestra que los municipios atendidos han sido agrupados por territorios, buscando superar límites municipales definidos en función de criterios político-administrativos para pasar a una visión de construcción social de territorios. A esto le denominan “mancomunidades de municipios”, y son los mismos municipios, en función de distintos criterios, los que deciden con que municipios se agrupan para formar una mancomunidad.

Tabla 15 Mancomunidades de municipios atendidos por la PNDR

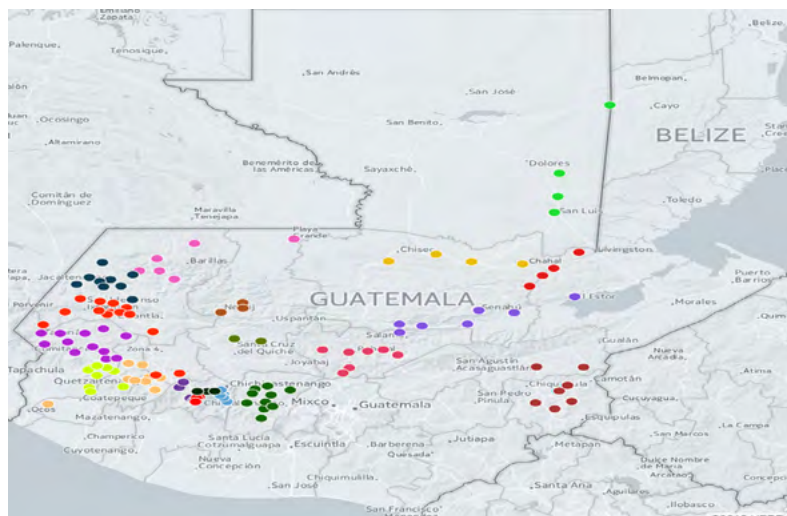
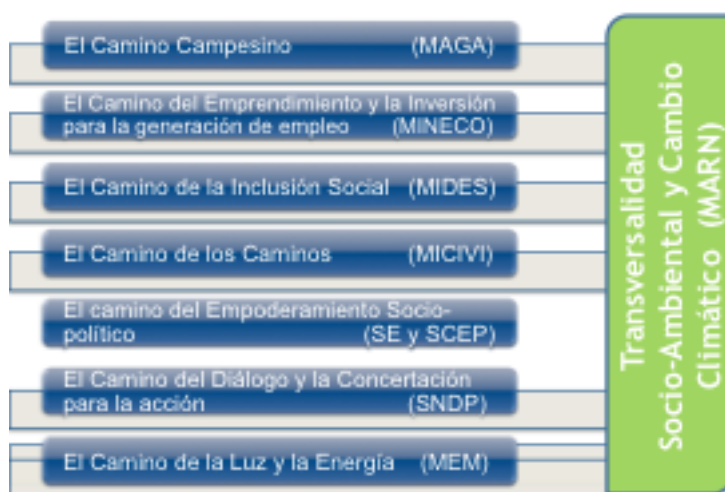


Tabla 16 Los caminos del desarrollo rural



La PNDR se desarrolla a través de 7 caminos. El primero es el Camino Campesino, donde se atienden temas de agricultura familiar y economía campesina. La experiencia de FAO en Guatemala sirvió de base para formular el programa de agricultura familiar en el país. El segundo camino es el del Emprendimiento y la Inversión para generar empleo, a cargo del Ministerio de Economía. El tercer camino es el de la Inclusión Social, buscando articular la protección social y la política social. El cuarto se denomina el Camino de los caminos, y alude a la infraestructura rural. El quinto es el camino del Empoderamiento del sujeto priorizado. El sexto es el camino del Diálogo y la concertación, reconociendo que al territorio le es inherente el conflicto. Y el séptimo camino es el de la Luz y la energía. Transversal a todos estos caminos está el camino socio-ambiental y de cambio climático.

Definido dónde intervenir y con qué intervenciones, lo siguiente fue definir la institucionalidad. En Guatemala se definió una doble institucionalidad. A nivel estratégico se constituyó un gabinete de desarrollo rural integral, presidido por el Presidente de la república e integrado por todos los ministros y secretarios con competencias en el desarrollo rural. La importancia de esta instancia es que reconoce que aquellas cosas que se han planeado en la política pasan por los intereses específicos de los tomadores de decisión en la alta política. A nivel territorial existe un Núcleo de Gestión encargado de territorializar la política. A este núcleo le corresponde que todos los caminos que despliega la política se adapten a la realidad concreta de cada territorio. Estos núcleos se constituyen por alcaldes, los representantes del ejecutivo en el territorio (principalmente del ministerio de agricultura y del ministerio de desarrollo social), y una representación paritaria de sociedad civil. Por ejemplo si hay cinco alcaldes y dos representantes del ejecutivo, habrá 7 representantes de la sociedad civil). Parte de la territorialización de la política implica aglomerar a todos los actores sociales (ong's, organismos de cooperación internacional, etc.) alrededor de los caminos de la política.

¿Cómo ha operado el aparato institucional? El gabinete se reúne cada tres o cuatro meses y allí se ven solo las cuestiones estratégicas. Como el gabinete tiene un problema de agenda que le dificulta reunirse regularmente, hay un "petit comité" compuesto por los ministros y secretarios más directamente vinculados a la política. En cada territorio hay un gerente de la mancomunidad y este tiene la responsabilidad de gestionar todos los proyectos. Estos gerentes tienen músculo técnico y político. Además estos no rotan con la misma frecuencia que los alcaldes, lo que implica que hay más continuidad y seguimiento al proceso. Entre estos actores se ha creado una red de gerentes para que compartan experiencias, identifiquen buenas prácticas y restos, entre otros. También se ha logrado que los gerentes de las mancomunidades se sienten con todos los organismos de cooperación internacional para que estos alineen sus agendas de desarrollo con las prioridades que han definido los territorios.

Los núcleos de gestión territorial no son fáciles de constituir. De los 21 territorios incorporados a la política hay 13 núcleos activos. La decisión de hacer parte del PNDR la toman los municipios. Para garantizar que la operatividad de la política sea más eficiente, se han organizado diplomados en cuatro puntos de Guatemala con funcionarios directamente involucrados en la implementación. El objetivo es introducirlos a la política y sensibilizarlos sobre la importancia del trabajo intersectorial. Adicionalmente se han realizado más de 100 talleres de socialización de la política en los territorios, lo que da cuenta de que esta se concibe como una visión a mediano y largo plazo. Otra prueba de esto es que el primer plan nacional de desarrollo de Guatemala a 2032 (K'atun) reconoce la relevancia de la política de desarrollo rural.

Dos ejemplos de la articulación que ha propiciado la política. Primero, la reformulación de la política agraria basada en las Directrices Voluntarias de Gobernanza de la Tierra de FAO. Segundo, un acuerdo entre el ministerio de desarrollo social y el ministerio de agricultura para articular en el territorio los programas de transferencias condicionadas y política social con el programa de agricultura familiar.

¿Qué obstáculos se han encontrado? Un proyecto de esta magnitud requiere de liderazgo de primer nivel, y el presidente que acaba de renunciar (Otto Pérez Molina) no se pudo al frente del proceso. Segundo, la politización de los funcionarios hace que en los territorios los funcionarios sigan más los lineamientos de los diputados que de los propios ministros. Tercero, el abusivo clientelismo en el uso de programas sociales y económicos. Esta corrupción se da principalmente en las compras públicas. Cuarto, la resistencia del sector empresarial, que tienen una visión de competitividad que no se concilia con la visión de la política. Quinto, el reconocimiento del Estado de que el territorio es una realidad socialmente construida no es compatible con la división político-administrativa de los territorios. Y no se sabe cómo resolver esta incompatibilidad, por ejemplo en términos de participación y ejecución del presupuesto. Y finalmente, la transición política le trae mucha inestabilidad e incertidumbre a la política.

Para terminar, Zapata invita a que a partir del evento se construya una red de conocimiento sobre desarrollo rural territorial a nivel regional. La plataforma de PROTERRITORIOS podría servir a este propósito. Igualmente, la CELAC podría construir un equipo para promover las políticas de desarrollo rural territorial, con espacios para los técnicos de política.

Fernando Puerto

Director Capacidades Productivas y Generación de Ingresos, Min. Agricultura y Desarrollo Rural, Colombia

Puerto hablará de la experiencia del Programa de Apoyo a las Alianzas Productivas impulsado por el Ministerio de Agricultura en Colombia. Este proyecto tiene 14 años de operación y se define como un modelo de desarrollo organizativo que vincula a pequeños productores rurales a mercados formales a través de un aliado comercial, buscando una propuesta productiva, rentable, sostenible y competitiva. Esto intenta resolver las asimetrías que impiden a los pequeños productores integrarse competitivamente al mercado.

Este programa no era una estrategia para la superación de la pobreza. Pero a pesar de no tener ese diseño, ha venido vinculando familias en vulnerabilidad y mejorando sus niveles de bienestar.

¿Cuál es el enfoque? Tratar de identificar una demanda del mercado, una demanda real, no potencial, expresada en una ficha técnica de una empresa comercial, con volúmenes y condiciones conocidas, y donde la empresa está dispuesta a asumir la oferta que tienen los pequeños productores en condiciones competitivas. En este contexto, el programa forma y organiza a los pequeños productores para construir un capital social funcional a un negocio, con prácticas empresariales que les permita responder a la demanda del sector empresarial, incrementando así los ingresos de estas familias beneficiadas y finalmente transfiriéndolos a otros niveles de políticas públicas. De esta forma el propósito que subyace a este programa es que las familias beneficiadas pasen de ser beneficiarios de políticas públicas de asistencia básica, para que empiecen a demandar del Estado otro tipo de servicios.

Para lograr esto el programa tiene algunas estrategias. La primera es la construcción de capital social funcional al negocio, mencionada antes. La segunda es la firma de acuerdos comerciales que permitan que las familias vinculadas van a tener un buen precio de compra que les permitirá generar y acumular excedentes. Tercero, que los recursos invertidos por el Estado no vayan a fondo perdido, pues se espera que parte de las ventas que se hagan al sector empresarial empiece a capitalizarse a nivel de las organizaciones en fondos rotatorios. Lo que hace el Ministerio de Agricultura y unos socios participantes es invertir unos recursos no-reembolsables y transferir un esquema metodológico para generar las competencias empresariales.

El enfoque territorial del programa crea una tensión con las visiones de territorialidad que expusieron los anteriores panelistas. Se entiende la territorialidad como i) las vocaciones agroecológicas que pueden ser utilizadas y potenciadas y ii) las experiencias y capacidades de pequeños productores que deben sumarse a los intereses de los territorios por formular unas apuestas productivas. Estas potencialidades deben estar validadas por las demandas de los mercados. La existencia de estos tres elementos (vocación agroecológica, capacidades productivas y correspondencia con demanda de mercados) permite afirmar que existen las condiciones para lograr el desarrollo territorial de los pequeños productores.

El programa surge de iniciativa de los pequeños productores. Estos postulan sus proyectos a través de convocatorias públicas mediante las cuales se hacen unos perfiles de los negocios. En una siguiente etapa se hace una evaluación a fondo para determinar la viabilidad técnica, social, la rentabilidad del negocio, las necesidades de cofinanciación. Aquellas propuestas que cumplan ciertos criterios de rentabilidad y generación de ingresos (y la meta del proyecto es que las familias lleguen al menos a dos salarios mínimos de ingresos netos) pasan a ser objeto de financiación por parte del ministerio de agricultura.

Los resultados. El más importante es que 55 mil productores le venden a 480 empresas del sector real que articulan sus negocios con pequeños productores, reafirmando la idea de que la pequeña producción si puede ser funcional al desarrollo económico de las empresas. La tasa de sostenibilidad de las iniciativas es del 92% y los recursos invertidos han derivado en 438 organizaciones que tienen un capital de 34 mil millones en fondos rotatorios. Una organización de productores que tiene un fondo rotatorio es una entidad que permite a sus asociados acercarse al sector financiero, al estar respaldados por un negocio del que participan y que les permite acreditar ventas.

Tabla 17 Resultados del proyecto



Los pequeños productores le venden a grandes empresas nacionales y regionales. Un ejercicio de proyección sugiere que los ingresos de las familias de pequeños productores han mejorado. Los negocios y la demanda han ido vinculando a nuevos pequeños productores que incluso no hacen parte del programa, por lo que ellos mismos se han gestionado sus propios recursos.

¿Cuáles son las lecciones aprendidas?

- Los pequeños productores son agentes económicos y la pequeña producción es funcional a las cadenas de valor. Las estrategias de asistencia social y la asociatividad son un vehículo para transformar organizaciones de productores en organizaciones con carácter empresarial.
- La formación de capital social no vinculada a agronegocios es difícil de hacerla sostenible.
- Los instrumentos de intervención deben identificar e impulsar herramientas que deban potenciar la sostenibilidad y la replicabilidad.
- Los subsidios destinados a la asistencia social deben ser catalizadores de los negocios y no “enmascaradores” de los mismos.

¿Cuáles son las barreras y limitaciones?

- Falta de articulación entre políticas, programas y proyectos.
- Mal concebida intervención social lleva a que los productores tengan incentivos en presentarse permanente como pobres. El Estado ha generado estos incentivos perversos. Gestionar negocios es distinto a gestionar proyectos productivos asistencialistas, y requiere de una red de implementadores que sepa de negocios.
- Los desarrollos productivos tienen modelos de ejecución presupuestal que no se ajustan a las actividades productivas; las anualidades presupuestales son una camisa de fuerza que hacen que la estrategias de planificación sean de muy corto plazo.
- Si estos proyectos no se pueden medir, difícilmente se puede trascender el conteo de cuantas personas fueron intervenidas por un proyecto.

Preguntas

- Giselle Tejeira (MinAgricultura, Cuba) pone a disposición la experiencia de Cuba para que la estudien otros países. Particularmente el programa de agricultura familiar rural y urbana. Pregunta en seguida a Adrián Zapata (Guatemala) sobre el marco legal que ha acompañado la política nacional de reforma rural integral.
- Álvaro Portilla (MinAgricultura, Colombia) pregunta a Zapata y a Echeverri Perico, ¿por qué en las presentaciones no se toca la parte urbana?
- Morinigo (Ministerio Agricultura, Paraguay) pregunta a Puerto, ¿existen experiencias de mujeres rurales que hagan parte del programa de comercialización del Ministerio de Agricultura de Colombia?
- Pricila (MinAgricultura, Brasil) pregunta en general ¿cómo se trata el problema de bienes públicos e infraestructura que generalmente dificultan el acceso a mercados? Y para el representante de Guatemala pregunta ¿Cómo funciona la Gobernanza de la política? Especialmente entre distintos niveles de gobierno.
- Sergio Faiguenbaum (FAO) solicita a Rafael Echeverri Perico una reflexión sobre la heterogeneidad estructural de los territorios, particularmente sobre los temas de desigualdad territorial, donde hay regiones exitosas y otras que no lo son. Otra manera de ponerlo es ¿cuál es la economía política del desarrollo territorial?

Fernando Puerto le responde a Morinigo (Paraguay). Las mujeres representan el 20% de las personas que participan en el programa de comercialización de pequeños productores. Es una participación alta comparándolo con estudios que dicen que en zona rural el 18% de las mujeres participan en actividades agropecuarias. Además, la evaluación de impacto del proyecto encontró que los negocios con mejor desempeño tienen alianzas con participación mayoritariamente femenina. Las mujeres participan en todo tipo de líneas productivas, incluyendo café, ganadería de leche, cacao y frutales.

Adrian Zapata responde a Tejeira (Cuba): sobre el marco jurídico legal de la PNDRI existe un acuerdo con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) constitucionalmente dotado con el mandato para formular políticas de desarrollo rural. Así que una vez concluido el proceso participativo (2002-2009), CONADUR lo asumió el proceso como propio. Además, el Presidente de la república emitió un acuerdo donde formaliza la decisión de CONADUR. Finalmente, en 2013 el nuevo gobierno dicta un nuevo acuerdo gubernativo donde reconoce el acuerdo anterior y constituye el gabinete de desarrollo rural. Es un andamiaje jurídico débil porque los acuerdos gubernativos pueden ser modificados por otro similar. En 2009, cuando se formuló la política, también tuvo lugar una iniciativa de ley para tener un andamiaje jurídico que la soportara. Sin embargo, la ley de desarrollo rural no ha sido aprobada, porque sectores empresariales en Guatemala han ejercido influencia para que no se apruebe esta iniciativa de ley.

El mismo panelista responde la pregunta sobre la gobernanza, pregunta que formuló la representante de Brasil. La política es el resultado de negociaciones a lo largo de muchos años, no es trabajo de escritorio. Pero además, para su implementación hay un acuerdo básico entre el nivel estratégico (Gabinete de Desarrollo Rural) y el nivel territorial a través de los municipios que conforman la mancomunidad. El ejecutivo no llega a los territorios a imponer la política, lleva el planteamiento y los territorios lo discuten y los alcaldes toman la decisión si se incorporan o no al plan. El otro elemento sustancial es la participación de liderazgos civiles en territorios, por eso el Núcleo de Gestión Territorial se compone de alcaldes, representantes del ejecutivo y representantes de la sociedad civil.

Echeverri Perico responde a la pregunta del representante de Chile sobre heterogeneidad territorial. Recapitula la discusión que ha habido al respecto empezando por un informe del Banco Mundial que plantea que las tendencias naturales son hacia las dinámicas de concentración, lo cual genera brechas, que al destrabarse generan los procesos migratorios tanto de recursos como de poblaciones en busca de ajustarse a las nuevas condiciones. Este tema se ha trabajado desde la visión del “desarrollo regional y urbano”, a propósito de lo cual comenta que las reflexiones sobre desarrollo rural carecen del componente regional. Pero la propuesta de Echeverri Perico es que esas dicotomías son falsas (rural, urbano, regional). Y cita el caso de Guatemala, que creó una Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la cual reconoce la inexistencia de tales binomios. Igual en el caso mexicano, donde la secretaría de reforma agraria se acaba de transformar en secretaría de desarrollo agrario, territorial y urbano. Lo que esto significa es que la realidad de lo territorial se impone sobre las teorías del Banco Mundial.

Ahora frente a la heterogeneidad territorial hay dos elementos necesarios para comprender. Primero, que la diversidad debe tender a la **especialización**, no hacia la idea de territorio “exitosos” y “fracasados”. Y elegir por la especialización implica cambiar el referente con el que analizamos y visibilizamos los problemas territoriales. Por ejemplo, se han analizado el problema de la seguridad alimentaria y del empleo agrícola, pero cuánto vale cuidar la cultura que está en los territorios? o la estabilidad política que genera la ocupación de ciertos territorios? Estas preguntas invitan a pensar estructuralmente y mirar los valores con los que se está evaluando el “éxito” de un territorio. Entonces hay que ir hacia una reflexión sobre la especialización inteligente territorial, como la que hay en Europa, y que obliga a repensar los territorios en términos de cuál es la especialización que valoriza sus potenciales. Y en ese intento hay que crear mecanismos que eviten la “exfoliación” o “acaparación” del territorio (por ejemplo la minería), por oposición a proyectos que sean integradores del territorio. Segundo, que la heterogeneidad se enfrenta con la **autonomía**. Mientras más autonomía hay para manejar la diferencia, más capacidad de encontrar soluciones. De esta forma, el **desarrollo rural territorial** está reeditando la escuela de desarrollo rural de América Latina en los años 60s y 70s, donde la región fundó mucho del pensamiento en estudios del espacio y el territorio.

El funcionario de Chile comentó sobre la presentación del funcionario colombiano. En Chile el pequeño agricultor es muy renuente a generar alianzas productivas, contrario a lo que se expuso sobre la experiencia colombiana. La reacción del gobierno chileno fue forzar estas alianzas productivas y a esta obligación se le atribuye el fracaso de la política. La nueva respuesta del gobierno chileno es promover el tipo de aplicaciones tecnológicas que se expusieron, buscando que los campesinos puedan auto-gestionar sus propios productos, no buscando alianzas.

El mismo funcionario comenta sobre el enfoque de género del sistema de información (Campolink). Por la diáspora de trabajadores agrícolas varones al sector minero, probablemente las mujeres, quienes son las mayores participantes de ferias agrícolas, sean las principales usuarias del sistema de información.

Respecto a la infraestructura, el funcionario chileno comenta que es muy difícil conectarse con el ministerio de obras públicas, que por su autonomía financiera generalmente toma las decisiones por sí solo, sin consultar con otros sectores.

El moderador, Luiz Carlos Beduschi concluye el panel con algunas preguntas que quedan planteadas. Comienza con la pregunta por el rol del Estado. Los panelistas trajeron esta discusión, proponiendo a un Estado que recupera funciones en una perspectiva renovada de entregar bienes y servicios bajo una perspectiva de derechos. Otro tema importante que se abordó es la visión de economía que subyace al desarrollo rural. “No se trata de saber qué o cómo producir, sino para quienes”, es la frase que utiliza Beduschi para sintetizar la importancia de reflexionar sobre la economía política del desarrollo. Implica esto poner la economía al servicio de la gente, como una construcción social. Un tercer tema es la mirada territorial, que implica mirar territorios de poder, o sea, no solo ocuparse de los pobres sino también de los no-pobres, que son los otros agentes que conforman el tejido social del territorio. Esto permite formular preguntas nuevas tales como ¿cómo atender a los actores que tienen menores dotaciones de capital y de poder para que entren en interacción con otros actores de manera más competitiva? Un cuarto punto para reflexionar es sobre el fortalecimiento de capacidades de los actores para intervenir en los espacios. Y finalmente, las exposiciones ofrecen algunas pistas sobre cuál es el rol que deben asumir las organizaciones multilaterales como la FAO. Beduschi sostiene que las sugerencias de Guatemala sobre la red de expertos y la red de apoyo deberían llevarse a cabo. Y uno de los marcos de acción óptimos es la iniciativa regional de agricultura familiar y desarrollo territorial rural que fue encargada a la FAO en la reunión regional y que se puede fortalecer con el trabajo de la CELAC, la REAF, etc.

Panel 5 – Financiamiento, inversión y cooperación para el desarrollo rural

En este panel se abordó el tema de la gestión para las finanzas públicas. Como en el Panel 4 hay un abordaje tanto teórico como empírico.

Los organismos multilaterales BID y BM propusieron esquemas muy claros de lo que “es” una buena gestión de la inversión para el desarrollo. Por su parte, las exposiciones de Argentina y Santa Lucía no hicieron referencia a los componentes financieros de la gestión, enfocándose en cambio en los componentes participativos. En Argentina hay una participación y corresponsabilidad de los gobiernos subnacionales, mientras que en Santa Lucía se destaca el involucramiento del sector privado.

El representante del BM, al enfocarse en el caso colombiano, ilustra la importancia de hacer recomendaciones específicas o sensibles al contexto. Esto resulta particularmente importante en temas de finanzas públicas, aunque no menos en los temas de los otros cuatro paneles. Resuena de su presentación la importancia de hacer proyectos y/o inversiones con vocación territorial regional. La existencia de tantas unidades de gestión de la inversión de regalías como número de municipios es un ejemplo patético de el posible desaprovechamiento estratégico que se hace de los recursos públicos en Colombia.

Se destaca de este panel la importancia dada a la inversión rural en infraestructura para la construcción de bienes públicos. Si bien fue demostrado que las fuentes de financiación para el sector rural han aumentado considerablemente, la necesidad de reducir el rezago en infraestructura persiste. Al hablar de infraestructura para bienes públicos se alude tanto a vías de comunicación como a sistemas de saneamiento básico, centros de salud y educación.

La intervención de la representante del BID es interesante porque ofrece recomendaciones que parten de un diagnóstico y recomiendan unas herramientas completamente opuestas a las que han ofrecido la mayoría de panelistas. La tensión está en que Hart (BID) atribuye buenos resultados a herramientas típicamente neoliberales como la estabilidad macroeconómica y la apertura comercial, y por ende sugiere el reencauche de estos instrumentos para el desarrollo rural. Por su parte, panelistas como Kliksberg, Pesquera, Mideros, Perico y Beduschi ofrecen un balance diametralmente opuesto de las consecuencias y las herramientas neoliberales. El debate seguirá abierto.

De la exposición de Santa Lucía se derivan más razones para la esperanza. No sólo porque el sector privado ofrece un amplio apoyo al programa de alimentación escolar, sino porque el programa mismo surge de una iniciativa de intercambio de experiencias igual a la de este Seminario. El reto es pues multiplicar el número de alianzas que terminan en proyectos específicos y se benefician de la transferencia de conocimiento.

A continuación se hace un recuento de las exposiciones del panel.

A manera de introducción al panel Hart va a proponer un panorama general de los cambios en el sistema de gestión de la inversión pública. Existen nuevos actores y nuevas fuentes de financiamiento, por ejemplo: donantes que no hacen parte del Comité de Asistencia para el Desarrollo y capitales privados con instrumentos diversificados. Se presenta acá un primer desafío relacionado con la coordinación de estos nuevos actores, instrumentos y mecanismos en un marco coherente para el desarrollo.

Respecto al **financiamiento de inversión** en el sector privado, i) existen múltiples requisitos de acceso que dificultan la adopción de un enfoque para la priorización de inversiones; y ii) la inversión extranjera directa se concentra a nivel geográfico en países como México, Brasil y Chile; y por sectores en recursos naturales y manufactura. Pero también hay avances. Entre 2005 y 2010 hubo un incremento de la inversión extranjera directa destinada al sector agrícola y se aprobó la Inversión Responsable en la Agricultura y los Sistemas Alimentarios, un consenso mundial para la inversión en el sector.

En términos de **gasto público**, la movilización de recursos internos en los países de ALC ha sido limitada y difícil de incrementar, particularmente por la heterogeneidad de las políticas internas y por el tamaño de las economías. Los países más rezagados respecto a la meta de reducción de la pobreza rural requieren de políticas económicas y financieras con condiciones para el ahorro público y privado que permitan inversiones en infraestructura rural. En un estudio preliminar de la FAO se calcula que la cartera conjunta del BID y el BM en la región destina entre el 16 y el 18% para el desarrollo agrícola rural, y de este conjunto el 68% corresponde a infraestructura agrícola y productiva.

Otras **fuentes de financiación** son el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), que dispone el 100% de sus recursos a desarrollo agrícola, y el 61% lo destina a infraestructura. La Corporación Andina de Fomento (CAF) del Banco Interamericano de Desarrollo, concentra su cartera en infraestructura para desarrollo rural. También existe el Banco Centroamericano para la Integración Económica (BCIE) y el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) que tienen proyectos enfocados a la ruralidad.

Respecto a la ayuda oficial para el desarrollo y la cooperación Sur-Sur, según la OECD entre 1960 y 2013 hubo un incremento de ayuda oficial para el desarrollo que pasó de US\$ 500,000 a US\$ 10,200,000. Hay además nuevas modalidades de cooperación Sur-Sur. En ALC, países como Brasil, Argentina, México, Chile y Uruguay comprenden el 85% de los proyectos de cooperación Sur-Sur. Para finalizar se invita a discutir en el panel sobre:

- fuentes de financiamiento y movilización de recursos,
- principales desafíos y recomendaciones, y
- como mejorar la cooperación Sur-Sur entre países y organismos de cooperación en la región.

El propósito de Castellini será presentar la experiencia de la Unidad del Cambio Rural con su Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), una iniciativa de financiamiento del desarrollo rural en Argentina. Va a empezar caracterizando el sector agropecuario argentino.

El sector agropecuario fue central para la configuración socio-territorial de Argentina. En el siglo XIX se consolida la nación y en ese contexto se define las bases materiales, políticas y económicas del país. El modelo económico adoptado fue un modelo agro-exportador. En ese contexto la zona central del país, la región pampeana, se abre a la producción agropecuaria. Este modelo económico hizo que por mucho tiempo se desconocieran las realidades de las provincias dispersas, donde la población rural tenía condiciones limitadas de bienestar.

La región pampeana es una de las principales zonas de producción de cultivos de clima templado a nivel mundial, está vinculada a los mercados globalizados de commodities y está dotada de toda la infraestructura para que la producción sea exitosa. En contraste, las economías regionales cuentan con población en condiciones de pobreza.

En las últimas tres décadas se prestó más atención a la ruralidad debido a las crisis de las economías regionales, los procesos de cambio tecnológico, las crisis políticas de varias provincias, creciente activación de la sociedad civil y la aparición de instituciones internacionales de crédito que introducían el concepto de programas de desarrollo rural. Sin embargo los programas de desarrollo rural representaban medidas compensatorias ante las crisis que se presentaron a finales del siglo XX. Los primeros programas fueron insuficientes para compensar la magnitud de la crisis y la velocidad de concentración de la estructura agraria.

Continúa Castellini listando las características de los productos financieros ofrecidos:

- subdesarrollo del sistema financiero, que no dispone créditos orientados a la agricultura familiar,
- créditos están destinados generalmente al consumo y no a la producción,
- los pocos esquemas de financiamiento en agricultura son bastante estrictos,
- además hay baja presencia de agencias bancarias en las zonas rurales, y
- a esto se suma la alta informalidad de los productores.

El Estado entonces ha asumido el rol de convertirse en financiador de los proyectos y planes de negocios de los pequeños productores a través de aportes no reembolsables, fondos rotatorios y fondos de garantía.

Si bien la inversión pública en infraestructura es necesaria, sus costos son muy elevados y sus impactos sociales y políticos son bajos comparado con el área urbana. Por ello, la infraestructura rural constituye un desafío técnico, económico, político y social. En este contexto el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales, con recursos del BID y el Banco Mundial, lleva 20 años como el principal instrumento de inversión pública del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina. Este programa, además de las adecuaciones en infraestructura, fomenta proyectos de desarrollo rural que incluyen componentes de capacitación y fortalecimiento institucional de las organizaciones de productores y de los organismos provinciales. Al ser Argentina un país federal los recursos son de las provincias, que quedan obligadas a pagar los préstamos que se gestionan a través del gobierno central.

El PROSAP tiene diversas áreas de intervención en infraestructura pública, y entre estas los distritos de riego constituyen la más importante. En una primera etapa se trabajó en modernización de sistemas de riego existentes y hoy se desarrollan nuevos sistemas de riego con potencial productivo verificado.

Otras condiciones que atiende la unidad para el cambio rural tienen que ver con la falta de competitividad que hay en las provincias, y en ese sentido los programas tienen instrumentos específicos. Por ejemplo iniciativas de desarrollo de clusters, iniciativas de desarrollo regional, iniciativas de transferencia de innovación y programas para mejorar la competitividad en distintas cadenas de producción (azúcar, pesca, algodón, ganadería bovina, etc.).

Solamente hasta 2009 se crea el Ministerio de Agricultura en Argentina. Y ahí se pone en el primer nivel de las políticas públicas del Estado el tema agropecuario. Inmediatamente el Ministro de 2009 creó la Unidad para el cambio Rural (UCAR) y en esta unidad se han centralizado la planificación, negociación, gestión y ejecución de todos los programas y proyectos rurales. El objetivo de este diseño fue generar un proceso de articulación entre programas para aumentar los impactos en el territorio. La unidad maneja proyectos por cerca de 3 mil millones de dólares, de los cuales 2 mil millones son financiados por entidades de crédito. Adicionalmente, la unidad ha logrado fijar posiciones en temas como el desarrollo rural con enfoque de género e indígenas. Finalmente, en términos de cooperación Sur-Sur, se están teniendo reuniones de intercambio y cooperación con países como Guatemala, Honduras, Perú y Ecuador.

Pedro Aritzi

Especialista de sector público y gobernanza, Banco Mundial

Aritzi va a hablar sobre la gestión de la inversión para el desarrollo regional. ¿Qué se entiende como gestión pública eficiente? Y ¿Cómo se refleja esto en un país como Colombia? Son las principales preguntas que va a resolver.

La inversión pública es fundamental para el crecimiento, la reducción de la pobreza y la equidad. En Colombia, las dos primeras metas se han logrado en los últimos años, no así la equidad, que se mantiene como un tema pendiente. La dimensión de desigualdad tiene factores.

Los sistemas de inversión pública o Public Investment Management se reconocen a nivel internacional como importantes para el crecimiento, la recuperación económica y para la inclusión social. A nivel global las tendencias de la inversión pública varían de acuerdo a los niveles de ingreso y son precisamente las economías en desarrollo las que más gastan en inversión pública.

Ahora, la falta de sistemas efectivos de gestión de la inversión es muy preocupante. Por ejemplo, planes de inversión desvinculados de proyectos, ausencia de bancos de proyectos, proyectos licitados a empresas no cualificadas, problemas en temas de contratación, disputas legales, baja calidad de proyectos y baja calidad de mantenimiento. Las consecuencias de esto pasan por la creación de escasos activos públicos de calidad, un stock de capital en decadencia, la inversión no promueve el crecimiento, el potencial de expansión contra cíclica de la inversión se hace difícil, la inversión se financia con deuda o recursos naturales, y todo esto genera inestabilidad macroeconómica.

En el caso colombiano, la reforma de todas la fuentes de inversión ha sido sustancial. Pero existe un gran banco de proyectos que tienen una dimensión de diseño y otra dimensión de implementación. Y el reto es que todos los proyectos sean al mismo tiempo bien programados y ejecutados. Y para ello se requiere:

- Eficiencia – que implica oportunidad en la ejecución de los proyectos, cumplimiento de los mismos, y buena relación costo-efectividad.
- Efectividad – que supone proyectos diseñados en concordancia con estándares técnicos, aprendizaje a partir de los resultados, e impacto real para los beneficiarios.
- Probidad – que supone que los recursos del proyecto son utilizados para lo que fueron aprobados y que el uso fraudulento de los mismos genera sanciones.

A nivel internacional empieza a haber un consenso respecto a lo que se entiende comúnmente como “buena gestión pública de la inversión”. Esto involucra una serie de etapas muy concretas que van desde la orientación de la inversión hasta la revisión de la evaluación. Y la ausencia o debilidad de alguna de estas etapas marca la diferencia para que una inversión sea eficiente o efectiva.

Tabla 18 Ciclo de la buena gestión de proyectos

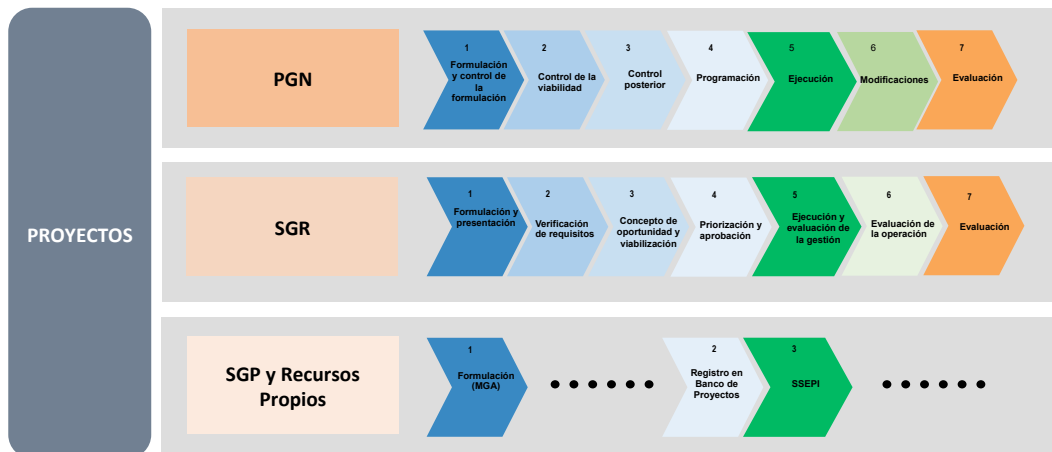
Cierto consenso sobre un marco conceptual: énfasis en funciones sobre la forma -- Public Investment Management (PIM)



En Colombia se ha avanzado mucho en la gestión de la inversión. Sin embargo, todavía hay muchos temas pendientes. Por ejemplo, hay una gran fragmentación por fuente de recursos, de tal suerte que la manera en que se manejan los recursos provenientes de regalías es muy distinta a la manera en que se manejan aquellos por sistema general de participación (transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales) o los recursos propios. Esto impacta sustancialmente en los resultados finales de la inversión.

Tabla 19 Ciclos de gestión diferenciados por proyectos

**En Colombia, la gestión de la inversión publica es avanzada...
...pero está caracterizada por un fragmentación por fuente**



Con la reforma a las regalías los recursos se están distribuyendo de una manera mucho más equitativa a lo largo del país. Sin embargo, el propio gobierno reconoce que hay trabajo por hacer para maximizar el impacto. Entre las fortalezas del sistema es que tiene presupuestos bianuales, lo que permite más flexibilidad y mejores resultados. Los retos están en el campo de la efectividad y eficiencia: 55% de los proyectos presentan problemas de formulación y hay 2.2 billones de pesos sin ejecutar, lo que produce un enorme costo de oportunidad. La atomización de los proyectos también es un problema: hay un universo muy grande de proyectos cuyo impacto se tiende a diluir, 44% de los proyectos cubren 2 o menos municipios, 65% de los proyectos son menores a 1.000 millones de pesos y existen 989 OCADS, que son las instancias que gestionan los proyectos (lo que equivale a casi un OCAD por municipio). Esto permite la participación pero genera una carga operativa enorme.

Para finalizar Aritzi hace algunas recomendaciones. Primero, aplicar una buena discriminación en la gestión de la inversión. Esto es, aplicar una gestión diferenciada por tipo de proyecto y ejecutor, mas no por tipo de fuente. De tal forma que distintos municipios, con distintas capacidades de gestión pueden gestionar proyectos de manera distinta. Segundo, hay que ser más activos en el rechazo de proyectos inadecuados y rechazar aquellos proyectos que no cumplen con las características que se busca. Tercero, se requiere una priorización efectiva de proyectos. Sugiriendo entonces que se deben priorizar los proyectos más adecuados para el cumplimiento de los objetivos de política, siempre con el objetivo de maximizar el impacto regional y evitar la atomización. Cuarto, rendición de cuentas con base en desempeño, de tal manera que los proyectos se vuelvan fuente de aprendizaje sobre las cosas que funcionan y las que no funcionan. Quinto, ofrecer asistencia técnica focalizada en donde más se necesita.

Sunita Daniels

Chief Planning Officer, Ministry of Agriculture, Santa Lucía

Daniels va a exponer una experiencia real de transferencia de política, ilustrando cómo su política de alimentación escolar está basada en la experiencia brasilera, pero además, cómo la transferencia tuvo origen en un seminario parecido a este.

Así como los países centroamericanos, Santa Lucía es un país muy pequeño y con fuertes restricciones presupuestales, pero con el agravante de que las afectaciones por el cambio climático han sido enormes, particularmente por las inundaciones.

En Santa Lucía el 19% de los hogares y el 25% de las personas están en situación de pobreza. Entre estas personas, los niños entre 0 y 9 años son los más vulnerables. Para atender esta situación se buscó implementar una política holística de superación de la pobreza. El pilar más importante es el de alimentación escolar, el segundo pilar es el de protección social.

La investigación preliminar dejó ver que cada ministerio tiene distintos programas de protección social, y que una misma persona es atendida múltiples veces, mientras que muchas personas quedan desatendidas. Por otro lado, la investigación también demostró que la mayoría de niños reciben solamente una comida al día. El gobierno no tenía los recursos financieros para resolver este problema, así que decidió fortalecer el programa de alimentación escolar que se adelantaba principalmente con alimentos importados.

Así como el resto de expositores, Daniels informa que el programa de alimentación escolar depende del compromiso político del gobierno. Este compromiso se refleja en un subcomité compuesto por el ministerio de agricultura, educación, transformación social y salud. Estos ministerios implementan el programa de alimentación escolar, se reúnen cada dos meses y además al final de cada mes los encargados del programa remiten un informe al subcomité, que a su vez lo remite al gabinete presidencial. Daniels sostiene que la parte más importante del programa es el trabajo intersectorial, que hasta ahora es muy bueno.

Hay además un gran apoyo del gobierno de Brasil producto de un esquema de cooperación Sur-Sur. Ha habido misiones a Brasil para estudiar cómo opera el programa en este país. A pesar de las restricciones presupuestales, se han logrado adaptar algunos institucionales a la realidad de Santa Lucía. También se ha recibido mucha cooperación técnica por parte de FAO. La mayor parte de la financiación viene del sector privado.

Ahora, el proyecto ha trabajado en fortalecer la agricultura campesina y en fortalecer el trabajo comunitario. Así como en el caso mexicano (Panel 1, Cruzada Nacional contra el Hambre), el programa de Hambre Cero fue lanzado por el Presidente de la república y todos los ministerios involucrados asumieron compromisos concretos.

En principio 19 colegios fueron elegidos con niños entre 5 y 12 años. Con el apoyo de FAO se han diseñado los menús y se ha logrado trabajar con familias campesinos cercanas a los colegios. La cooperación brasilera ha entrenado a funcionarios públicos y se ha desarrollado un sistema de información para hacer seguimiento y evaluación de los niños beneficiarios. También se ofrecen cursos de nutrición a los padres.

En Santa Lucía los colegios no contaban con la infraestructura en los comedores escolares, así que parte del programa implicó gestionar recursos con el sector privado para adecuar los comedores. Las empresas de electricidad, las loterías, las empresas de seguros, los comercializadores de automóviles, los hoteles, etc., aportaron de acuerdo con sus capacidades. De igual forma, los niños beneficiarios están involucrados en la siembra de alimentos para su autoconsumo, así como en la construcción de sistemas de agua.

Entre los retos del programa están la expansión del mismo hacia otros colegios, así como a otras instalaciones públicas como los hospitales y prisiones. De igual forma se debe incrementar el apoyo del sector privado y se debe abordar la problemática de los niños mayores que sufren un estigma.

Viviana Alva Hart

Especialista Senior en Desarrollo Rural, Banco Interamericano de Desarrollo

Hart va a exponer el marco sectorial de agricultura del BID para América Latina y el Caribe. Comienza describiendo la riqueza natural de la región y su biodiversidad. Hay una biomasa natural de 900 millones de hectáreas, equivalente a casi la mitad de la superficie terrestre y cerca de la cuarta parte de la cobertura boscosa mundial. Más del 30% del agua dulce a nivel mundial está en ALC y cerca del 40% de los recursos naturales renovables. Producto de esto la agricultura es el principal sector económico de la región, contribuyendo con un 8% del pib. Otros datos del impacto de la agricultura en la economía regional se ven en el siguiente cuadro.

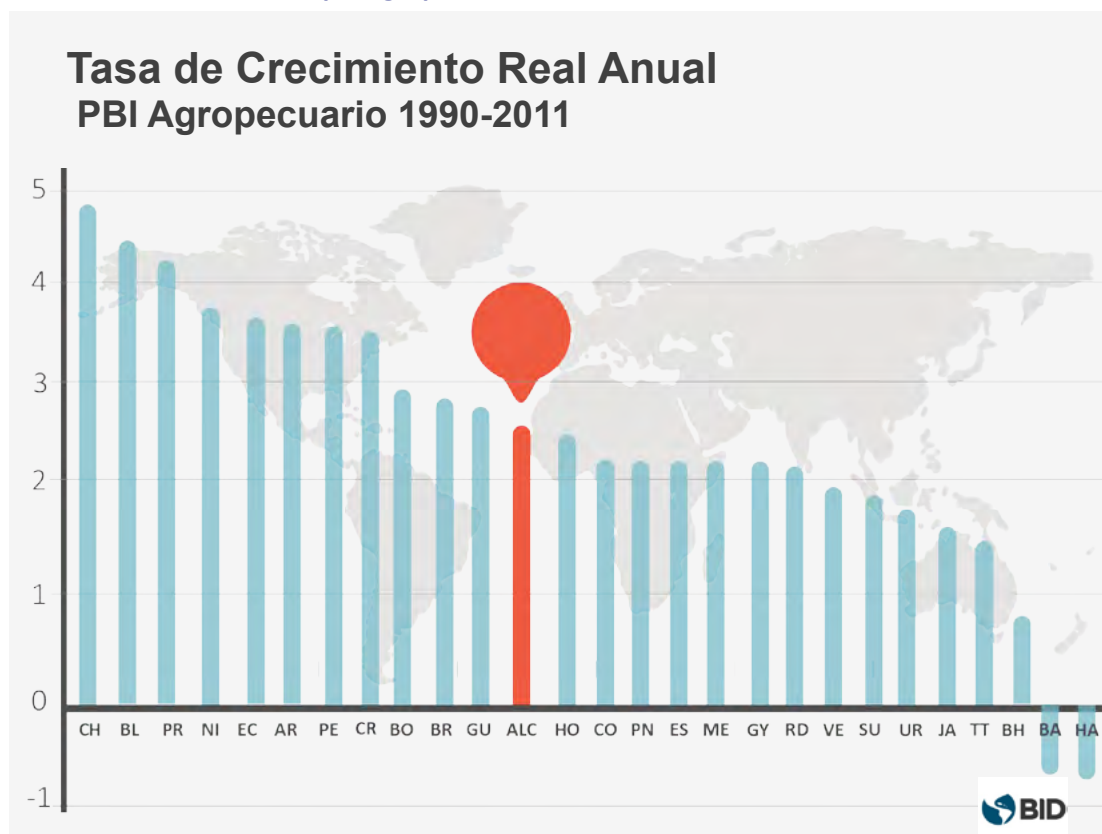
Tabla 20 América Latina: capital natural y biodiversidad



Dado el crecimiento demográfico del mundo, a 2050 se espera contar con un tercio más de población y en este contexto ALC será clave para proveer la demanda de comida. Partiendo del reconocimiento de estas realidades, el marco sectorial del BID para la agricultura se vale de lecciones aprendidas, investigaciones y evidencia empírica a nivel internacional en el sector agropecuario para formular recomendaciones. De este trabajo Hart concluye que hay claridad en que las **condiciones macroeconómicas** y la **apertura comercial** son fundamentales para el crecimiento de la agricultura y la reducción de la pobreza.

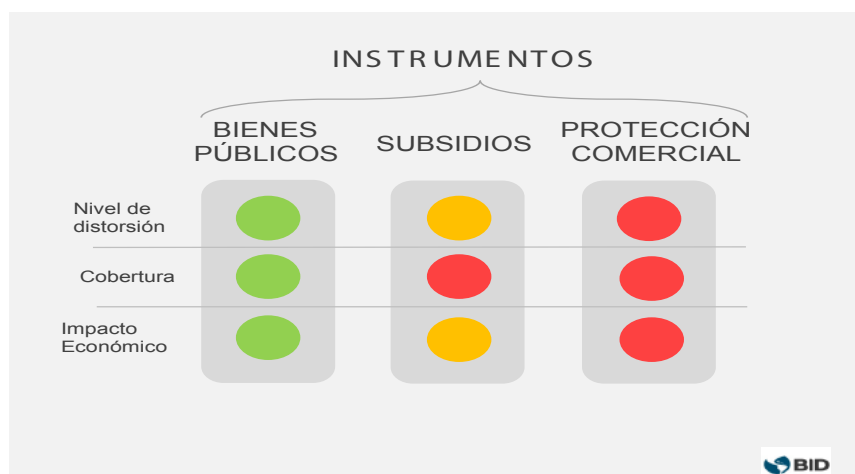
La siguiente gráfica muestra el crecimiento promedio del pib agropecuario entre 1990 y 2011. Este crecimiento moderado se atribuye a las reformas neoliberales que permitieron la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, los países de la región enfrentan dificultades. En uno de sus estudios del 2001, la OECD sugiere que los apoyos a la agricultura vía control de precios han mostrado un bajo desempeño.

Gráfico 2 Crecimiento del pib agropecuario en ALC



Otros estudios recientes del BID respecto al **gasto público** en países de ALC demuestran que la magnitud del gasto agropecuario en bienes públicos es baja y heterogénea. Incluso en algunos países se asigna menos de la mitad del gasto agropecuario a inversiones en bienes públicos y en cambio se hace énfasis en apoyos directos tipo subsidios. Sin embargo, los gastos en bienes públicos, entendidos como infraestructura rural, innovación tecnológica, sanidad agropecuaria, información, entre otros, tiene mayores retornos que la inversión destinada a provisión de bienes privados. Así, la conclusión a la que llega el BID después de sus estudios es que la inversión en bienes públicos es más favorable si se mide su impacto en términos de distorsión, impacto económico y cobertura. Por su parte los subsidios y la protección comercial tienen efectos negativos.

Tabla 22 Calidad de inversiones públicas agropecuarias



Ahora, un proceso de reorientación de la inversión pública para enfocarse en bienes públicos se puede hacer a través de un esquema de “subsidios inteligentes”. Estos son subsidios que tienen un mejor resultado que la compra y distribución directa de insumos. De hecho estos subsidios inteligentes (en forma de bouchers o cupones) pueden ser una forma más eficiente para focalizar el acceso a insumos por parte de los beneficiarios. A estos subsidios inteligentes se le suma la importancia de aprovechar las alianzas publico-privadas.

Sobre inversiones en bienes públicos. La inversión en infraestructura rural facilita la integración de las zonas rurales menos desarrolladas. Dentro de esta infraestructura rural, un buen ejemplo son los caminos rurales puestos en conjunto con una oferta de servicios de transporte para la pos-cosecha. Con estas intervenciones Perú y Chile incrementaron sus exportaciones y redujeron sus costos de transporte.

Otra arista de la infraestructura rural es la infraestructura de riego. Un análisis de portafolio del BM realizado entre 1998 y 2008 muestra que los campos con distritos de riego aumentaron en un 90% la producción agropecuaria y que el 80% de los proyectos destinados al mejor manejo del agua lograron las metas propuestas. Ahora la infraestructura de riego requiere de un esquema de administración adecuado.

Otras de las líneas importantes de inversión en bienes públicos es la de generación y transferencia tecnológica. Aquí la evidencia sugiere que invertir en tecnología está directamente relacionado con un crecimiento económico y desarrollo agropecuario. Incluso para reducir la pobreza, la inversión en generación y transferencia tecnológica tiene unos retornos más favorables que otras intervenciones. En el caso de Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en Argentina, la producción de eucalipto se mejoró en 22% con el uso de material genético.

También es importante el acceso a la información y acceso a servicios fitosanitarios adecuados que permitan a los agricultores acceder a los mercados más exigentes. Finalmente, un tema crítico es la oferta inadecuada de servicios financieros diseñados para las necesidades del pequeño productor. Y esta falencia es uno de los factores más limitante para el aumento de la productividad, pues restringe los enlaces con cadenas de valor e impide adoptar horizontes de inversión a largo plazo.

¿Cuáles son los desafío que hay que abordar para proponer un marco sectorial? El primero es la subinversión. Entre los años 1961 y 2007 la productividad agropecuaria de América Latina creció en una tasa promedio de 1.8%, la más alta entre las regiones en desarrollo, pero menor que aquella de los países de la OECD, que alcanzaron el 2.4%. Esta brecha de productividad esta asociada principalmente a un problema de poca inversión en recursos de infraestructura, tecnología, etc. El segundo es que el 80% de las exportaciones en América Latina provienen de pequeños productores o agricultores familiares³². La tercera es el cambio y la variabilidad climática, en razón de la cual hay una reducción de la productividad agrícola del 66%, particularmente por degradación de suelos. El International Food Policy Research Institute (IFPRI) estimó que se necesitan inversiones por US\$ 1.200 millones en adaptación al sector agropecuario hasta el 2050.

En base de las evidencias y los desafíos, la meta del marco sectorial es claro: promover el desarrollo inclusivo de la agricultura y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en América Latina y el Caribe. El marco sectorial se basa en cuatro principios sectoriales: Económico, Rentabilidad, Social y Ambiental.

Hay tres dimensiones de éxito. Primero, que la agricultura alcance altos niveles de productividad manejando los impactos del clima en el sector (adaptabilidad y mitigación). Segundo, que los ingresos agropecuarios de familias rurales se aumentan de manera sostenida. Y tercero, que los recursos naturales sean aprovechados de manera sustentable y la huella de carbono se reduzca. ¿Qué implica cada dimensión de éxito?

Agricultura productiva	Ingresos crecientes	Manejo sostenible de recursos
<ol style="list-style-type: none"> 1. Reforma a políticas sectoriales 2. Eficiencia del gasto público 3. Inversión privada en campo 4. Servicios agropecuarios 5. Infraestructura rural 6. Control a amenazas naturales 7. Gestión del riesgo 8. Competitividad del Sector 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Superar las restricciones para el aumento de ingresos 2. Lograr mayor liquides en el sector a través de diversos instrumentos financieros adaptados al campo 3. Reducir el numero de mecanismos de apoyo directo (bienes privados) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprovechamiento sustentable de recurso naturales 2. Garantizar los derechos de propiedad

³² Un debate interesante sería reflexionar sobre este hecho: el 80% de las exportaciones de ALC provienen de pequeños productores. Desde una perspectiva desarrollista, tanto ortodoxa (modelo anglosajón) como heterodoxa (modelo tigres asiáticos), el ideal sería crear unidades de negocio grandes, al punto que dejaran de llamarse agricultura familiar. Pero desde una perspectiva del “buen vivir”, que es quizás el modelo de desarrollo más típicamente latinoamericano, esta condición es una dotación favorable para fomentar valores como la equidad, la economía circular y la reducción del impacto ambiental que genera el capitalismo.

Preguntas

- Luiz Carlos Beduschi (Brasil) pregunta si tanta diversidad y riqueza natural no ha producido una especie de maldición de los recursos reflejada en una crisis de la innovación.
- Una participante de Colombia le pregunta a la representante de Santa Lucía cómo se dio el proceso de cooperación sur-sur con Brasil.
- Preguntaron cómo el PROSAP ha acompañado la mejora en la gestión de inversión pública a lo largo de los últimos 12 años y cómo han evolucionado las capacidades y funciones que fueron transferidas a las provincias en Argentina. También pregunta cuál ha sido el papel del PROSAC más allá del tema de infraestructura, particularmente en su función como capacitador en los niveles subnacionales.
- Para el Banco Mundial preguntan cómo ha sido la evolución de provisión de bienes públicos en América Latina ¿qué bienes han beneficiado más a la región?
- Alejandro Flores de la FAO pregunta al Banco Mundial si este tiene alguna propuesta hacia los gobiernos en términos de un análisis territorial de la vocación productiva, a partir de la cual generar planes de inversión? O por el contrario atienden exclusivamente la demanda de los países en este sentido?
- El DPS pregunta ¿cómo se resuelve el problema de falta de capacidad de los funcionarios públicos en los territorios para solicitar recursos, formular y participar en proyectos que gestiona el nivel central?

Respuestas

Raul Castellini (Argentina) responde la pregunta sobre el PROSAP. La elegibilidad el primer préstamo del PROSAP se da en el año 96. Hubo una gran dificultad en la primera etapa del programa para su ejecución y estaba directamente asociada a la carencia de proyectos en condiciones de calidad y nivel para este tipo de financiamiento. Esto produjo una demora en el proceso inicial de ejecución de casi 5 años. Como lecciones aprendidas se encontró la necesidad de fortalecer a las organizaciones provinciales públicas que intervienen en el sector en el proceso de formulación de proyectos. En la segunda etapa del programa se conformó entonces un área de formulación de proyectos que tenía como responsabilidad asistir a las provincias en la preparación de los proyectos y se incorporó el esquema de procesos participativos en la formulación de los proyectos. Todo proyecto de infraestructura requiere devolución del préstamo de los recursos y asumir los costos de operación y mantenimiento por parte de los territorios. Porque gran parte del fracaso de proyectos anteriores tuvo que ver con la falta de responsabilidades en este sentido. A lo largo de los 19 años del proyecto se incluyeron innovaciones como i) el desarrollo de clúster, que apunta a generar estructuras organizativas en distintas regiones del país donde se identifican actores que pueden conformar un clúster; ii) iniciativas de desarrollo micro-regional, donde se desarrollan distintos programas en una misma región; iii) aportes no-reembolsables como apoyo directo al sector privado, entendiéndose que se necesitaba el sector privado para cerrar la ecuación de la inversión pública.

Pedro Aritzi del Banco Mundial responde a la funcionaria del DPS sobre las alternativas para capacitar a funcionarios locales para que logren aprovechar todo el potencial de recursos y proyectos que son ofertados. Responde que no hay una solución clara. Pero dice que hay tres cosas que funcionan. Primero, la delegación de competencias en función de capacidades. Por ejemplo en Colombia el catastro es nacional pero hay algunos municipios que tienen su propio catastro. Segundo, fomentar asociaciones supra-municipales. Por ejemplo los OCADS y los contratos plan en Colombia. Y tercero, la asistencia técnica a los pequeños municipios, que puede funcionar si va acompañado de un servicio civil de carrera.

Daniels, de Santa Lucía, responde a la pregunta por la forma en que operó la cooperación Sur-Sur con Brasil. Cuenta que la cooperación nació de un seminario similar a este, donde los representantes de Santa Lucía conocieron de un proyecto para fortalecer los programas de alimentación escolar en América Latina. Cuando preguntaron por el proyecto, les informaron que Brasil ya había apoyado a otros dos países del Caribe. Los funcionarios fueron de vuelta a su país y convencieron a su Ministro acerca de las bondades de hacer un programa similar. El Ministro entonces escribió a la FAO solicitando el apoyo y a partir de allí se acordó con Brasil la inclusión de Santa Lucía en su esquema de cooperación técnica.

Daniels hizo referencia a las lecciones aprendidas, mencionando que la voluntad política y la rendición de cuentas son elementos importantes para el éxito de su programa. Y de esta manera, los oficiales técnicos no tienen excusa para no lograr los objetivos.

Viviana Alva Hart, del Banco Interamericano de Desarrollo, va a responder a la pregunta por las mejores inversiones en bienes públicos y sobre cómo atender al país, si por demanda de cooperación o por iniciativa del Banco mismo. Sobre la primera pregunta dirá que los caminos rurales, la estructura de riego y la electrificación rural son los mejores tipos de inversión en bienes públicos. También se consideran buenas inversiones en bienes públicos los servicios fitosanitarios que se requieren para la inocuidad de los alimentos y por tanto permiten que los campesinos accedan a mercados competitivos. Sobre la segunda pregunta, el BID y el BM tienen un diálogo técnico con los países no solamente a nivel de sus demandas sino a través de los estudios que se hacen, el Banco les ofrece a los países un análisis de su situación particular así como soluciones para mejorarla. De hecho el BID desarrollo recientemente el AGRIMONITOR³³ para mirar las inversiones en agricultura de la región.

Sobre la pregunta por la maldición de los recursos y la crisis de la innovación, Hart sostiene que el reto es lograr focalizar mejor lo que ya se viene haciendo. Para concluir dirá que es claro que los sistemas financieros son poco accesibles a nivel del pequeño productor y esto dificulta el desarrollo agrario. Sin embargo, si se empieza a enfocar mejor el tema de la inversión pública, más la construcción de arreglos institucionales para la gobernanza multinivel, las intervenciones se podrán mejorar.

33 Ver: <http://www.iadb.org/en/topics/agriculture/agrimonitor/agrimonitor-pse-agricultural-policy-monitoring-system,8025.html>

En la última sesión Alejandro Flores de la FAO va a cerrar el seminario y a ofrecer una recapitulación de los principales temas tratados y de los retos por abordar en el futuro.

Flores destaca que 29 panelistas, entre expositores, moderadores y conferencistas, ofrecieron sus ideas respecto a las tendencias de rol del Estado en la inclusión social, la inclusión productiva y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En el Seminario estuvieron representados 17 países de América Latina y el Caribe, así como representantes de la CEPAL, OIT, BID y Banco Mundial.

El Seminario permitió el intercambio de ideas entorno 5 grupos de temas que se constituyen en pilares fundamentales del desarrollo rural. Estos son: el combate contra la pobreza rural y el hambre, la protección social y la inclusión productiva, el empleo rural, la gestión para el desarrollo territorial y la inversión para el desarrollo. Hecha esta descripción se da lectura a las conclusiones construidas conjuntamente.

Se reconoce de forma unánime que la región de América Latina y el Caribe ha experimentado los avances más importantes a escala global en la reducción del hambre y la pobreza en los últimos 20 años, habiendo alcanzado como región los objetivos del milenio en términos de reducción de ambos flagelos. Existe también consenso en que estos avances en el plano regional no son simétricos en el plano nacional y micro-regionales, existiendo muchas localidades, principalmente rurales, donde la pobreza y la sub-nutrición continúan siendo el principal desafío para el desarrollo inclusivo.

Se reconoce que la desigualdad en la región de América Latina y el Caribe se ha acentuado significativamente y es uno de los principales factores que frenan la reducción de la pobreza y la desnutrición. Que su disminución resulta imperativa a través de políticas redistributivas que adicionalmente impulsen desarrollo local. Existe una estrecha correlación entre la pobreza y el hambre cuyas causas son multi-factoriales y territorio-dependientes. Pero con algunos comunes denominadores, que en las familias dependientes de la agricultura están ligados a la falta de acceso a recursos, tierra y agua, falta de acceso a servicios e insumos productivos, a la debilidad de los procesos de asociatividad, a la debilidad de la resiliencia de comunidades ante cambio climático y a la deficiencia en la implementación de políticas públicas a escala territorial.

La **articulación multisectorial** y la **participación social** son una precondition para el éxito de las políticas públicas orientadas al desarrollo rural territorial. El **enfoque territorial** se reconoce como indispensable en la formulación e implementación de políticas para el desarrollo rural. Es el territorio el núcleo espacial donde coexisten los actores sociales y los actores ambientales y productivos constituyen y tanto sujetos priorizados como medios para el combate a la pobreza rural.

Se reconoce que la cobertura de los **programas de protección social**, principalmente la no-contributiva, han avanzado significativamente en todos los países de la región, teniendo como su principal exponente a los programas de transferencias condicionadas de recursos, lo que ha permitido mantener fuera de la pobreza extrema a millones de familias en la región. No obstante, existe consenso de que estos son instrumentos de política indispensables pero no suficientes para el desarrollo humano y la autosuficiencia económico-productiva. Se reconoce la necesidad de incrementar y acompañar a la protección social con programas de inclusión productiva para alcanzar estos propósitos.

A pesar de que todas las evidencias apuntan a que las **mujeres** hacen uso más eficiente de los recursos destinados al bienestar familiar y por tanto generan mayor impacto en la reducción de pobreza y malnutrición, se reconoce que en la región todavía subyace la exclusión de la mujeres en los ámbitos sociales y económicos, reflejada en un desigual acceso a crédito, recursos productivos y asistencia técnica.

Se identifica a la **voluntad política** como una precondition para el éxito y la adopción e implementación de políticas públicas para la reducción de pobreza rural y malnutrición. Esta voluntad se debe expresar en todos los niveles de gobierno. El compromiso para la formulación e implementación de estas políticas debe surgir del más alto nivel político, para garantizar su plena ejecución con el concurso de todos los actores.

Se reconoce la **doble-vía**, es decir de la **protección a la inclusión productiva**, como la mejor estrategia para superar la pobreza rural, de tal manera que la salida de un programa no signifique la salida del sistema de protección social.

La incorporación de la **academia** en el ciclo de políticas públicas se identifica como un factor que agrega valor importante a la calidad de las propias políticas. Se identifica también la **participación de los diversos actores de la sociedad civil**, entre ellos el **sector privado**, como factor fundamental para el éxito en la reducción de la pobreza rural y la malnutrición.

Las políticas públicas para la reducción de la pobreza rural y la malnutrición por si solas no son suficientes para alcanzar sus objetivos sin la adecuada inversión por parte del Estado en bienes públicos que soporten el desarrollo territorial rural.

Es necesario cambiar el enfoque que mira a las comunidades como beneficiarios de programas sociales, transformando esa mirada hacia un rol de mayor protagonismo local de estas comunidades para asumir la gestión de su propio desarrollo.

Se identifica un enorme vacío institucional del tema del empleo rural decente, con énfasis en la juventud y la mujer, que no está en la agenda de los ministerios de agricultura ni del trabajo, lo cual genera su baja empleabilidad y mínimas oportunidades locales que propician la migración y la interrupción del relevo generacional.

* Unos minutos después Reinicke (OIT) hace una aclaración a las conclusiones, precisando que el tema del trabajo rural no está ausente de la agendas de los Ministerios de Agricultura y Trabajo, y las experiencias del Panel 2 demuestran esto. De esta forma, la conclusión más adecuada es que persisten retos en éste sector rural.

La dicotomía tradicional rural-urbano contribuye poco para entender y decidir sobre las dinámicas territoriales contemporáneas.

Acuerdos finales

- Adrián Zapata, de Guatemala, retoma su sugerencia de la creación de la Red de Gestión del Conocimiento en material de desarrollo rural territorial y FAO asume la tarea de estructura esta propuesta. También propone que sea PROTERRITORIOS
- También propone la creación de un grupo técnico, como lo hay para agricultura familiar en el marco de la CELAC, para adelantar procesos de desarrollo rural territorial.
- Luiz Carlos Beduschi (Brasil) aclara que en el marco de la iniciativa regional 2 de la FAO, sobre agricultura familiar y desarrollo territorial, se quiere ubicar la recomendación de Adrián. Pero también se buscará ubicar las redes que ya existen para no duplicar esfuerzos.

Conclusiones y recomendaciones post-Seminario

En adelante se listan algunas conclusiones que facilitaron los moderadores y los expositores de cada panel posterior a la realización del seminario.

Carmen Priscilla Bocchi,
Panel 3 **Sistema de protección e inclusión social**

- Realizar diagnósticos específicos para mapear la vulnerabilidad de las poblaciones en las zonas rurales ;
- Fortalecer las acciones de SAN dirigidas a las poblaciones tradicionales , especialmente las iniciativas de inclusión productiva , que abarcan garantizar la asistencia técnica , el acceso a los recursos financieros , las semillas y el acceso al agua , la comercialización de los productos.
- Garantizar el acceso a la tierra para las poblaciones tradicionales y otros sectores pobres del medio rural
- Implementar políticas para segmentos específicos, como las mujeres y los jóvenes.

Luiz Carlos Beduschi,
Panel 4 **Desarrollo rural territorial sostenible**

- Se reconoce al territorio como objeto de las políticas públicas. En el territorio es que se da la articulación de políticas y programas sociales y productivos por lo que la adopción de un enfoque territorial para el desarrollo rural, el combate a la pobreza y la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional debe ser impulsada.
- Se reconoce la diversidad de actores del Desarrollo Territorial Rural, las asimetrías existentes entre ellos y la necesidad de fortalecer las capacidades de participación e incidencia de los actores más vulnerables.
- Se reconoce la importancia de ubicar al más alto nivel político la decisión de articular las acciones de los diferentes entes del Estado en los territorios de modo a estimular la coordinación y el alineamiento de los incentivos de las diferentes políticas (sociales, económicas, etc.).
- Se reconoce el rol que pueden tener las tecnologías de información y comunicación en la disminución de las asimetrías de información que caracterizan el mundo rural (informaciones de precios, de mercados, climáticas, etc.). Ello puede facilitar la inserción de los agricultores familiares en mercados más dinámicos y estimular la emergencia de circuitos cortos de comercialización y consumo.

- Se reconoce la importancia de estimular encadenamientos productivos como forma de agregar valor a los productos agropecuarios y dinamizar las economías territoriales.
- Se reconocen los esfuerzos que se han realizado en materia de Desarrollo Territorial Rural en América Latina; sin embargo, se reconocen también los bloqueos estructurales que impiden que este abordaje logre alcanzar todo su potencial. Las desigualdades territoriales comprometen la cohesión territorial y pueden frenar procesos de desarrollo más virtuosos.
- Se reconocen los avances en el diseño de programas y estrategias de desarrollo territorial rural pero también las dificultades de implementación, en especial en términos de coordinación, articulación y transversalidad.
- Se reconoce la participación social bajo un enfoque de derechos como el garante de la continuidad y del fortalecimiento de procesos de desarrollo rural más inclusivos.
- Se sugiere facilitar y estimular el dialogo multiactores y el intercambio de experiencias entre países y entre organizaciones de los mismos países.
- Se sugiere a la FAO apoyar y dinamizar redes de intercambio en políticas públicas que traten temas como protección social, fortalecimiento de la agricultura familiar y desarrollo territorial rural. Ello debería ir de la mano con otras organizaciones de cooperación internacional y redes con actuación en el tema (como Proterritorios, la Red PP-AL/DR, Relaser, entre otras).
- Se sugiere avanzar en temas de evaluación y sistematización de experiencias. Se destaca la importancia de contar con una renovada agenda de investigación sobre los procesos y los impactos de programas y acciones con enfoque territorial orientadas a la reducción de la pobreza, la promoción de la SAN y el desarrollo rural. Destaca la necesidad de análisis de políticas comparadas y avances teóricos y metodológicos para evaluar con más precisión los impactos de programas territoriales.
- Involucrar a las Universidades y Centros de Investigación en la generación de conocimientos y en procesos de capacitación en los países de la Región.
- Generar y fortalecer las capacidades en los gobiernos (en diferentes niveles) y actores de la sociedad civil para la gestión territorial del desarrollo rural.
- Se sugiere hacer esfuerzos para armonizar las acciones de las agencias de cooperación internacional involucradas en temas de protección social, agricultura familiar, DTR y SAN.

Viviana Alv Hart

Panel 5 **Financiamiento, inversión y cooperación para el desarrollo rural**

Los sistemas financieros privados existentes son inaccesibles para el desarrollo de la agricultura familiar, por lo que es imprescindible la construcción de arreglos institucionales para la coordinación de los recursos de financiamiento existentes con un enfoque territorial desde el nivel nacional, provincial y municipal que contribuyan a la reducción de la pobreza rural. En ese sentido, la inversión pública juega un rol clave para focalizar mejor las estrategias del financiamiento público en infraestructura rural disminuyendo las intervenciones en bienes privados, y para ello se necesitan sistemas de gestión pública efectivos que permita una traducción eficiente y flexible de insumos en productos y servicios en los territorios.

Otro aspecto fundamental es el desarrollo de políticas públicas que generen las condiciones necesarias para atraer mayores inversiones productivas privadas en el sector rural, buscando además alianzas/asociaciones público-privadas en el desarrollo de mercado de insumos; y finalmente continuar impulsando mecanismos para el intercambio de conocimiento a través de los esquemas de cooperación sur-sur entre los países de ALC.

A partir de todo lo anterior y por solicitud de FAO Colombia el comentarista de estas memorias se atreve a formular algunas recomendaciones de política pública. Son éstas recomendaciones surgidas de la reflexión personal y por tanto no comprometen la opinión de FAO Colombia o de ningún participante del Seminario. El primer conjunto es de recomendaciones teóricas o sobre principios de política, el segundo conjunto es de recomendaciones programáticas o sobre herramientas y acciones más concretas.

1.1 Recomendaciones conceptuales

1.1.1 Instituciones y élites

La conclusión más importante a la que llega el profesor James Robinson³⁴ al analizar a Colombia es que la existencia simultánea de instituciones inclusivas y extractivas es el resultado de un Estado precario, que carece del poder para hacer cumplir las leyes³⁵. Este diagnóstico se inscribe en una tradición que atribuye a los derechos de propiedad y la reglas del juego (instituciones) una capacidad excepcional para propiciar desarrollo humano (Rodrik, Subramanian, and Trebbi 2004).

Ahora, el mecanismo causal por excelencia que adujeron la mayoría de panelistas para explicar la pobreza y la malnutrición rural fue la “falta de voluntad política”. Este fenómeno refleja dos carencias. La primera es institucional, la misma de Robinson: las reglas de nuestras democracias liberales no cuentan con el respaldo coercitivo del Estado, y por tanto se cumplen a voluntad del agente político³⁶. La segunda es agencial: no existen coaliciones políticas lo suficientemente poderosas como para impulsar cambios estructurales. Leftwish (2009, 9) ofrece una buena síntesis del problema de la agencia política para el mundo en desarrollo:

The basic starting point [...] has been that there is a significant gap in the international community's knowledge and understanding of the importance of leadership, elites and coalitions in meeting the many different challenges of development in weak states and emerging economies. We argue that successful development depends largely on political processes in which the leaders and elites of different groups, interests and organizations negotiate and shape the locally appropriate and feasible institutional and policy arrangements necessary for tackling a series of nested collective action problems.

El propósito de esta reflexión es proponer que el contexto político en el que operan los tomadores de decisión y los técnicos de política que hicieron parte del Seminario es uno de debilidad institucional pero también de coaliciones políticas inestables y débiles. Sobre ambas cosas parece haber consenso, pero de manera independiente: cuando se atiende la una, se desatiende la otra. ¿Qué implica considerar las dos simultáneamente?

La recomendación acá es doble: por un lado los tomadores de decisión y los formuladores de política deben velar, como lo hacen algunos (ver caso Argentina, Costa Rica, Uruguay, Guatemala) por la creación de instituciones estables (que definan reglas del juego que no cambien al vaivén de los cambios políticos). Acá el reto es identificar e implementar mecanismos que bloqueen las contra-reformas. Por ejemplo, la “constitucionalización” del derecho fundamental a un mínimo vital de agua, la asignación por ley de un porcentaje creciente del gasto público a determinado gasto social o la implementación vinculante de convenciones colectivas para los trabajadores. Por otro lado, también debe haber un esfuerzo permanente, una suerte de inteligencia institucional, para identificar coaliciones políticas favorables a la implementación de proyectos transformadores.

Lo anterior no implica hacer política a través de la FAO o del servicio civil, simplemente implica hacer un ejercicio de reconocimiento de actores de la misma manera en que lo hizo México con su Cruzada Nacional contra el Hambre, en el sentido de identificar la economía política que subyace a la toma de decisiones sobre la distribución de recursos

³⁴ Ver: <http://scholar.harvard.edu/jrobinson/publications>

³⁵ En el libro *Porque Fallan las Naciones* hay una descripción estilizada del argumento que ha venido construyendo Robinson a lo largo de los años sobre el papel desarrollista de las instituciones inclusivas. Aunque el autor de este comentario no cree que su modelo explicativo sea capaz de dar cuenta de la historia específica del subdesarrollo en Colombia, como no es capaz de dar cuenta del desarrollismo de los tigres asiáticos, los estudios de caso recientes sobre Colombia (J. Robinson 2014; J. A. Robinson 2013), haciendo énfasis en la debilidad del Estado y su dominio indirecto sobre el territorio, son mucho más ajustados a las interpretaciones más aceptadas sobre la historia reciente de Colombia.

³⁶ Ver entrevista a Nelson Pinilla, ex-presidente de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional colombianas para una ilustración elocuente de esta situación (“La Buena Voluntad de La Constituyente Fue Traicionada”: Nilson Pinilla” 2016).

en una sociedad, de tal suerte que el ciclo de políticas (planeación, formulación, implementación, seguimiento y evaluación) interactúe y se apalanque sobre estas realidades para poder implementar los cambios deseados. Kliksberg anotó al final de su intervención que parte del éxito de la intervención de FAO en la región está dado porque su interacción con comunidades activa movimientos sociales disruptivos para el statu quo, y esta es otra manera de ver la importancia de pensar en activar la agencia política.

En la práctica esto es una invitación para identificar las coaliciones políticas que están hablando de desarrollo rural y apalancar a través de estas la construcción de instituciones estables. Estos procesos se inician con la llegada de nuevos gobiernos o identificando “paquetes de eficiencia” tales como el Departamento Nacional de Planeación (Colombia) a través de los cuales se canalizan muchas pequeñas iniciativas que en conjunto puedan hacer una gran diferencia.

Las ideas importan

Las siguientes dos recomendaciones están formuladas con base en la idea de la EMPATÍA: la posibilidad de ponernos en los zapatos de los otros³⁷. La empatía debe ser el principio ético y práctico para la formulación de políticas para el desarrollo. Eso tiene dos ventajas. Primero, nos enfrenta a la realización de que las intervenciones de política que llevan haciendo por años los Estados en la región son insuficientes para insertar a las personas en una situación de desarrollo autónomo de sus capacidades. Pero por otro lado, bloquea las ensoñaciones de algunos por implementar autoritarismos burocráticos del tipo Corea del Sur, Taiwan, Vietnam, Alemania (hitleriana), etc., que en la práctica cambiaron la historia de sus sociedades pero a costa de mucha sangre. Se sigue de este principio dos recomendaciones potencialmente más prácticas.

1.1.1.1 Pensemos en grande

Si las organizaciones representadas en el Seminario realmente quieren fomentar cambios estructurales, este comentarista cree que se debe i) definir qué se entiende por cambios estructurales (establecer metas y objetivos) y ii) identificar los mecanismos que nos llevarán a este punto. Sobre lo primero, los ODS pueden ser ese objetivo general o ese cambio estructural al que todos queremos llegar. Sobre lo segundo, identificar los mecanismos para llegar allá es una tarea pendiente y debe ser una preocupación de primer orden de los técnicos de política.

Para sugerir estos mecanismos parto de la introducción que se hizo al panel 3 sobre sistemas de seguridad social: las soluciones de política deben hacer más que movilizar ciudadanos de la pobreza a la vulnerabilidad, deben buscar alternativas para que los ciudadanos del campo pasen a engrosar las filas de la clase media. Con este propósito en mente:

- ¿Será que la soberanía alimentaria que procura la agricultura familiar acaba con la pobreza rural?
- ¿Será que los incentivos para arraigarse al campo y lograr que los jóvenes vuelvan al oficio campesino son suficientes para romperle el espinazo a las brechas rural-urbano?
- ¿Será que el sinnúmero de intervenciones minúsculas son la solución a la pobreza rural?

El propósito de estas preguntas es proponer que los mecanismos que se han planteado para promover el desarrollo rural son mecanismos que NO se corresponden o no conducen al propósito de insertar a los ciudadanos rurales en la clase media. Si de verdad queremos que el desarrollo del campo sea una empresa que promueva el desarrollo general de nuestros países se debe pensar en grande. Pensar en grande implica preguntarse cosas como:

- ¿Cómo lograr que América Latina se convierta en la despensa del mundo en los próximos 15 años?
- ¿Cómo ser la despensa del mundo sin emplear agroquímicos (o agrotóxicos, como los llaman en Brasil)?
- ¿Cómo acabar la dependencia en factores de producción importados, particularmente de capital y tecnología?
- ¿Cómo mantener y ampliar la oferta de servicios medioambientales (i.e. venta de bonos de carbono, mantenimiento de selvas, protección de fuentes de agua) al tiempo que se aumenta la producción de alimentos?
- ¿Cómo utilizar el desarrollo territorial para construir paz?
- ¿Cuál es la nueva estrategia para el uso de drogas que podría liderar la región dado el consenso generalizado sobre el fracaso de la guerra global contra las drogas?

³⁷ Idea que soporta la filosofía moral de David Hume y más recientemente la teoría social de Martha Nussbaum que atribuye un poder empático al arte, especialmente la literatura, porque nos permite entender las acciones de los otros, así sean “malas”.

Al reformular las preguntas que nos hacemos se cree que llegaremos a definir nuevos y más ambiciosos mecanismos de política conducentes a cambios realmente transformadores. En la historia del desarrollo tardío, pensar en grande llevó a los Estados a elegir industrias ganadoras que apalancaran el desarrollo, ofreciéndoles todo tipo de ventajas financieras e institucionales para lograr estándares de competitividad internacional³⁸. Estas experiencias podrían ofrecer muy buenas pistas sobre lo que sirve y lo que no sirve en los procesos de desarrollo económico tardío que se han dado en un contexto internacional relativamente similar al de hoy.

1.1.1.2 Focalizar, pilotear, escalar

Uno de los resultados del Seminario es la comprobación de que las organizaciones que trabajan por el desarrollo rural hacen presencia a lo largo y ancho del subcontinente a través de un sinnúmero de pequeños proyectos. Sin embargo, al nivel de las organizaciones multilaterales de cooperación, el modelo de operación no debe ser amplia presencia territorial y muchos beneficiarios, sino soluciones comprensivas que se puedan escalar al gobierno. El representante de Guatemala reconoció que la política de desarrollo rural integral estaba basada en la experiencia de la FAO en ese país, pero desafortunadamente no hubo más menciones en el sentido de la escalabilidad. De tal manera, una propuesta concreta va encaminada a la focalización para la identificación de programas exitosos y escalables.

A partir de la reflexión anterior, se sugiere que las acciones a futuro deben priorizar una intervención, como ya se ha dicho, articulada, inter-agencial, integral, transformadora y de mediano plazo, pero esta vez en un solo o unos pocos territorios específicos. En el caso colombiano los departamentos de la Guajira y el Chocó representan territorios con un indecible potencial para implementar esquemas comprensivos de política pública que cambien el destino de sus poblaciones. Afortunadamente, esta oportunidad coincide con el interés del gobierno de turno por diseñar soluciones integrales para los problemas de malnutrición y pobreza en dichos territorios.

En conclusión, se sugiere adelantar un proceso de focalización con miras a probar, experimentar y con suerte demostrar en un solo territorio que ciertas herramientas y métodos de política son efectivos. Y solo con este resultado sobre la mesa se debe buscar un proceso de escalamiento y replicabilidad de las intervenciones en magnitudes más amplias.

Intervenciones comprensivas implican acciones de política que van desde las redes de protección social y las acciones humanitarias, pasando por mejorar los sistemas de presupuestación e inversión pública, y llegando hasta el rediseño institucional de instituciones laborales y la implementación de proyectos de inclusión productiva transformadores.

1.2 Recomendaciones programáticas

Se formularán acá recomendaciones derivadas de las ponencias y enmarcadas en los objetivos específicos que se ha planteado el Seminario en términos de i) instituciones e instrumentos, ii) limitaciones y iii) experiencias exitosas.

1.2.1 Instituciones e instrumentos para la buena gestión del desarrollo rural

- Para reducir las brechas urbano-rural y construir modelos territoriales de tipo ciudad-territorio se podrían explorar cuatro estrategias: sensibilización, circuitos cortos, especialización y diálogos inclusivos.
 - o Primero, una estrategia de sensibilización y cambio cultural. El campesino y la vida en el campo se debe redimensionar, en el sentido de reivindicarlo como un espacio vital para la supervivencia colectiva. El efecto último de este ejercicio es concientizar tanto a productores como a consumidores sobre la importancia de estrechar sus vasos comunicantes y reducir la cadena de intermediación. Esto se puede operativizar a través de certificados que inviten a la compra de productos campesinos por parte del consumidor local, piénsese en sellos o certificados del tipo: “sello campesino”, “consumidor consciente” o “yo compro local”, que se adhieran a los productos en los espacios de exhibición y comercialización.
 - o Segundo, una estrategia económica dirigida al fortalecimiento de circuitos cortos a través del potenciamiento de las plazas de mercado locales, acondicionadas bajo estándares de salubridad, calidad y costo-efectividad de los productos³⁹. Al menos en Colombia el modelo de las tiendas de barrio no logró ser superado por las grandes superficies, sin embargo estas tiendas ofrecen precios menos competitivos y NO cuentan con políticas para garantizar la inocuidad de los productos. Hacer estas tiendas competitivas podría garantizar que las pequeñas tiendas se reinventen como esquemas productivos transformadores. Unas de las alternativas que se han explorado es la eliminación de intermediarios que empaquetan los productos, generando soluciones reciclables de empaquetamiento que permiten conectar directamente al productor con el comercializador⁴⁰.

38 Ver la obra de Alice Amsden, Robert Wade, Ha-Joon Chang, Barbara Cumings y Chalmers Johnson. El manual de circuitos cortos de Rimisp ofrece otro conjunto de recomendaciones valiosas en este sentido.

39 Ver: http://rimisp.org/wp-content/files_mf/1448285606manual_circuitos_cortos.pdf

40 Ver experiencia de Algramo: <http://algramo.com/>

- Tercero, una estrategia de especialización de productos, de tal suerte que se aproveche la vocación productiva territorial, se adecúe la infraestructura en ese sentido y se creen condiciones financieras favorables para el desarrollo progresivo de una ventaja comparada. Como lo sugiere Sachs, esta estrategia también supone a) identificar los perfiles profesionales que se requieren en cada territorio y crear incentivos para adecuar los currículos educativos y reducir la deserción escolar en dichas áreas; y b) un profundo involucramiento de las universidades y del sector privado, a manera de proveedores de innovación y desarrollo de nuevos productos.
 - Y cuarto, se requiere que las estrategias se construyan con TODOS los agentes involucrados, incluyendo las asociaciones de terratenientes y otros actores generalmente en tensión con la causa de la agricultura familiar y de la reforma agraria, pues solo de un proyecto conjunto se deriva un desbloqueo político para una reforma agraria integral, aunque no perfecta. La ocurrencia paralela de dos seminarios internacionales sobre desarrollo rural en Bogotá es sintomático del quiebre entre la agricultura familiar y la agroindustria. Esta situación no hace sino torpedear el aumento de las oportunidades de cambio.
- Promover el uso masivo del SUSTAINABLE DEVELOPMENT SOLUTIONS NETWORK (SDSN) es fundamental. Es esta una herramienta de gestión del conocimiento que permite que los técnicos de política conecten directamente, compartan dudas y se presten para un proceso de co-creación de soluciones, en lo que constituye un típico proceso de innovación social. La Red de Gestión Territorial para el Desarrollo Rural y la Construcción de Paz en Colombia cumple los mismos objetivos y constituye un ejemplo nacional de lo que se pretende con la Red de Conocimiento sobre Desarrollo Rural Territorial que sugirió implementar el panel 4.
 - Ahora bien, los sistemas tipo SDSN no apelan a los usuarios finales, pues sus interfaces los hacen propios para personas con alfabetización digital avanzada. En este sentido, se recomienda crear interfaces tecnológicas mucho más amigables a los usuarios finales. Se recomienda mirar plataformas como **We Farm** (<http://wefarm.org/>), que conecta directamente a productores para ofrecer soluciones a problemas comunes a través de mensajes de texto; u **Open Garden** (<http://opengarden.com/firechat/>), que ofrece la posibilidad de conectar celulares donde no hay internet o acceso a datos, como es el caso en zonas rurales. También sugiero estar permanentemente en contacto con innovaciones tecnológicas de países en la vanguardia de la agricultura, por ejemplo a través de la visita constante a ferias como **Agritech**, (<http://www.agritech.org.il/agrivest>).
 - El representante de Guatemala manifestó que hay un intento explícito por alinear las iniciativas de cooperación internacional a los lineamientos generales de la política nacional de desarrollo rural integral. Esta es una recomendación de vieja data en el mercado de la cooperación internacional, de tal manera que Estado y cooperantes aúnen esfuerzos y aumenten sus oportunidades de triunfar. Sin embargo, este no es siempre el caso. Por ello sugiero replicar la iniciativa de Guatemala y alinear los intereses de la cooperación a los de los Estados (cuando quiera que estos no sean Estados anti-democráticos).
 - La política de Desarrollo Rural Integral de Guatemala y la Cruzada Nacional contra el Hambre de México tienen un esquema institucional muy parecido al esquema para fortalecer la participación ciudadana en la política de SAN que FAO propuso para Colombia. Se debería continuar con este esfuerzo de parte de FAO Colombia y valerse de las experiencias de Guatemala y México para fortalecer la propuesta.
 - Organizaciones como FAO o CELAC no hicieron recomendaciones de política o intervenciones relacionadas con los temas financieros del desarrollo rural. Partiendo de la premisa de que las lógicas territoriales son diferentes a las nacionales, y lo mismo para las urbanas y las rurales, se sugiere a estas organizaciones fortalecer su trabajo sobre las finanzas públicas rurales y la inversión para el desarrollo rural, pues la información técnica que ya provee el Estado a través de organizaciones tecnocráticas como el DNP ha demostrado nos ser suficiente para apalancar mejoras en las finanzas públicas territoriales. Esto les permitiría formular recomendaciones de política y hacer proyectos de desarrollo con un potencial de replicabilidad y escalabilidad más alto.
 - Así como el representante del BM propuso para los gobiernos subnacionales ejercicios de rendición de cuentas basados en desempeño, se debe replicar esta práctica la interior de los organismos de cooperación internacional. No se busca con esto que los fondos que operan los cooperantes (Naciones Unidas incluido) no contemplen un componente de experimentación (prueba y error), mas si que los proyectos que sistemáticamente se muestran estériles se modifiquen o de plano se eliminen. Como dice el representante del BM: hay que aprender a decir que no.

1.2.2 Límites y retos de las políticas de desarrollo rural territorial

- Las primeras intervenciones del Seminario resaltaron la importancia de trascender las políticas de protección o asistencia social y complementarlas con las políticas de inclusión productiva. Al respecto cito una reflexión que hace José Antonio Campo en el prólogo a un libro reciente que analiza ambas intervenciones (protección social e inclusión productiva) en distintos países de la región. Las palabras de Ocampo demuestran la complejidad, los beneficios y retos, de implementar ambas políticas. De estas palabras se concluye que no se puede proponer con plena certeza la implementación simultánea de ambas políticas.

“Los autores plantean múltiples formas a través de las cuales se pueden complementar los dos tipos de programas. Por ejemplo, la liquidez que proporcionan las transferencias condicionadas a los hogares pueden modificar las preferencias de estos frente al riesgo, haciéndolos más propensos a participar en los programas de desarrollo productivo. Por otra parte, esos recursos pueden utilizarse, en parte, para acumular activos productivos. Además, dado que estas transferencias se enfocan en las mujeres, pueden generar efectos de género favorables que incentiven la participación de estas en proyectos productivos.

“A su vez, pueden presentarse conflictos entre unos y otros programas. En particular, como lo resaltan varios autores en esta obra, los programas de transferencias pueden generar desincentivos para participar en programas productivos, ya que si aumentan los ingresos gracias a estos últimos podrían (dependiendo del instrumento de focalización) dejar de ser elegibles los hogares para los programas de transferencias. Se pueden generar también conflictos dentro de los hogares en cuanto a mantener a los niños en la escuela para cumplir uno de los requisitos esenciales de los programas de transferencias condicionadas o utilizar su mano de obra en actividades productivas, pese, por lo demás, de la violación, en este último caso, de las normas internacionales sobre trabajo infantil. Además, como lo resalta el estudio de Perú, el tiempo que deben dedicar las personas miembros a los programas de transferencias reduce su disponibilidad para otras actividades.”⁴¹

- Se concluyó que no existen buenos incentivos para la acción inter-agencial. Aunque este problema no lo puede modificar la FAO o la CELAC de manera estructural, pues es un problema de desarrollo y/o madurez institucional de los Estados, si pueden sentar el ejemplo a través de reformas claras a sus propias organizaciones. ¿Por qué no actúan las agencias del Sistema de Naciones Unidas de manera articulada? El ecosistema de cooperación internacional en el que opera el Sistema de Naciones Unidas crea unos incentivos perversos en tanto que cada una de las agencias compite por recursos, y al interior de las agencias, las áreas y los proyectos están inmersos en la misma lógica. Esta situación es un problema estructural que tiene que ver con la necesidad de las agencias por producir resultados en el corto plazo; luego no es una situación fácil de resolver. Sin embargo, si es factible pensar que ante la evidencia de los enormes problemas de coordinación que genera este esquema, se podría hacer un piloto en donde todas las agencias intenten actuar de manera articulada en un territorio o en la solución de un problema de desarrollo específico. Parece que el gobierno de Ecuador ha intentado un proceso de coordinación institucional que valdría la pena explorar en sus resultados.
- Uno de los grandes limitantes para el desarrollo rural es sin duda la invisibilidad que hay del trabajo rural asalariado, principal fuente de ingresos rurales, según los expertos. La invisibilidad marca otra dimensión de la debilidad estatal en nuestra región, pues ¿cómo más se explica que lo que sería potencialmente la principal fuente de tributos a nivel rural no es abordado como un tema de política pública? Ahora bien, esto puede ser efecto de una desatención consciente que puede estar generando rentas ilegales para un sector de la población, o el producto de un descuido institucional. De cualquier forma, la respuesta es una: enfocar la atención de los Ministerios de Trabajo y de Agricultura y Desarrollo Rural al tema del empleo rural asalariado. Aunque hubo un intento por perfilar el trabajo rural asalariado, las exposiciones parecen sugerir que hay mucho por investigar en este sentido. Para incentivar la activación de este tema por parte de los ministerios se sugiere visibilizar i) el potencial tributario que hay detrás de esta actividad económica y ii) la identificación de nuevos mercados productivos a nivel rural: ¿habrá un potencial escondido en la industria de servicios en el ámbito rural?

41 Ver: <http://socialprotection.org/discover/publications/protecci%C3%B3n-producci%C3%B3n-promoci%C3%B3n-explorando-sinergias-entre-protecci%C3%B3n-social-y>. Pág4.

- ¿Qué factores hacen que el trabajo rural asalariado sea un factor de reproducción de la pobreza y no lo contrario? se pregunta Faiguenbaum. Y responde que es la informalidad del sector informal y la informalidad del empleo formal. A los ojos de un observador de los programas de inclusión productiva en Colombia, la formulación misma de la pregunta es paradójica, pues la mayoría de dichos programas generan empleo informal, lejos de cumplir con los criterios del empleo decente. Revisando experiencias puntuales, se observa que algunos proyectos pagan salarios incluso por debajo de la mitad del salario mínimo, sin prestaciones sociales o nada que se les parezca. Este trágico descubrimiento obliga a las agencias nacionales e internacionales a reinventar sus procesos (¿revisar sus principios?). ¿Si la organización misma no garantiza las capacidades sociales mínimas, cómo va a saber cómo replicarlas a escala nacional? En pocas palabras, si vamos a hablar de estrategias para fortalecer el empleo rural, ofrezcamos empleo decente en nuestras propias organizaciones.
- Otras de las limitaciones referidas en el Seminario alude a la falta de institucionalidad en las zonas rurales. Es importante repensar el tipo de presencia institucional que debería haber en las zonas rurales, teniendo en cuenta que operamos en contextos de Estados débiles, o al menos sin recursos para penetrar a todo el territorio y dar cumplimiento al pacto social. Ejemplos como las unidades móviles para la capacitación laboral en Colombia y Brasil son importantes, pero precisamos llegar a nuevas soluciones que garanticen un mejor cumplimiento de la ley. La principal herramienta para lograr una solución tangible esta en la profundización de la autonomía y de la descentralización.
- Ahora, respecto al poco poder de agencia de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, es poco lo que se puede hacer desde el ámbito político, esto es, gestionando poder político por vías diplomáticas. Sin embargo, en la medida en que los Ministerios de Agricultura empiecen a proyectar los negocios rurales como las palancas para el desarrollo económico y social de la región, y en que esta apuesta se concrete en un modelo de negocios exitoso que proyecte a la región como la dispensa global en un futuro cercano, los Ministerios van a repositionarse naturalmente como un receptáculo de más recursos públicos y consecuentemente van a incrementar su poder de agenda con respecto a otros ministerios. Entonces, la recomendación va entorno a las apuestas en el mediano y largo plazo para posicionar el tema rural como la palanca del desarrollo humano de la región, apostándole a temas como la biotecnología y la producción sostenible (¿orgánica?) de productos agrícolas para todo el mundo.
- Entre las principales limitaciones para el desarrollo de proyectos productivos se citó la anualidad presupuestal. Esta limitación se refiere a la imposibilidad de estructurar negocios productivos en el mediano y largo plazo, pues los presupuestos nacionales asignan dinero por periodos de 12 meses, con algunos instrumentos excepcionales que los pueden ampliar. Considero que mientras los Estados modernizan este diseño institucional, las distintas agencias deben implementar esquemas novedosos para resolver este problema. Figuras como las asociaciones publico privadas pueden suplir estas inflexibilidades institucionales.
- Una de las ausencias notables del seminario fue el tema de la biotecnología y la biodiversidad como fuente de desarrollo rural. Aparentemente toda la estrategia de adaptación y mitigación del cambio climático y de desarrollo sostenible en Colombia y presumiblemente en el resto de la región está centrada en la biodiversidad y su impacto en el desarrollo. Se reconoce que a partir de la inyección de recursos para la investigación y el desarrollo de nuevos conocimientos se debe explorar múltiples formas de hacer de la biodiversidad un negocio sostenible e incluyente. Sin embargo, no hubo ni experiencias ni recomendaciones que relacionaran estas categorías con el desarrollo rural. Se recomienda abrir una agenda de trabajo en este sentido.

1.2.3 Experiencias exitosas en políticas de desarrollo rural

Se lista en esta sección un conjunto de programas de desarrollo rural en los que hay que profundizar como experiencias exitosas de política pública. En todos los casos son políticas disruptivas que aportan soluciones novedosas y ponen a los usuarios en el centro del diseño institucional, ya sea integrándolos a herramientas tecnológicas u ofreciéndoles voz y poder de agenda para movilizar recursos y poder político.

- Cruzada contra el Hambre (México)
- CECOPROA (Paraguay)
- Negociación colectiva de trabajadores (Uruguay)
- Unidad de empleo rural (Uruguay)
- Centro de Información en Recursos Naturales (Chile)
- Campolink (Chile)

SEGUNDA PARTE

Análisis de conceptos

En esta sección propongo una sistematización de conceptos que han sido recurrentes a lo largo de las presentaciones y que dan cuenta de algunas tendencias en las preocupaciones, marcos de referencia, retos y conceptos comunes transversales a todos los países de la región. El cuadro a continuación hace un recuento de las veces que se abordó algunos de los temas listados. Más abajo se describen los retos y las soluciones propuestas cuando se abordó cada concepto.

Voluntad política	11
Desarrollo territorial	9
Gestión financiera del desarrollo	9
Neoliberalismo/Capitalismo salvaje	8
Intersectorialidad / Articulación	8
Gobernanza/ Participación ciudadana	8
Estancamiento reducción pobreza	7
Empleo Rural	6
Construcción de Paz	6
Institucionalidad	6
Desigualdad	5
Inclusión productiva	5
Enfoque de género	5
Brecha rural-urbano	5
Economía política	4
Protección social	4
Planeación	3
Ciclo de Vida	3

Voluntad política

Retos	Soluciones
<p>El primer planteamiento sobre la “voluntad política” alude a la voluntad a nivel de la base social. El recuento de la experiencia reciente de la región deponiendo a 13 presidentes, 12 por vía democrática, demuestra la existencia de una sociedad civil activa. Sin embargo, la referencia recurrente a este concepto alude prioritariamente a la pobreza y la desigualdad como un problema político (de voluntad política) y no de escases de recursos, mala política pública o de los efectos de la geografía inclemente, para citar a las principales explicaciones del desarrollo. Por consecuencia el uso del concepto supone que la voluntad política es condición de posibilidad para tener políticas públicas articuladas y efectivas de reducción de la pobreza y la desnutrición. Ahora, aún con voluntad política, los expositores reconocen que los problemas de articulación intersectorial representan un reto para la gestión pública rural. Otra expresión de la importancia de la voluntad política, que de fondo es una expresión de la precaria organización estatal, es la politización de los funcionarios públicos del nivel subnacional, que en algunas ocasiones responden más a los intereses de los políticos regionales que a las directrices del propio Estado, y por esa vía abren los canales de corrupción y captura del Estado.</p>	<p>La voluntad política se ha sabido invocar a través de varios mecanismos. Por un lado, la evidencia empírica demostró en México la gravedad del problema social de inseguridad alimentaria entre los más pobres. Y esto logró convencer a los políticos para que abordaran el tema. Por otro lado, los bajos costos relativos de las políticas de protección social en comparación con otras iniciativas de política y los altos réditos políticos de los programas de subsidio hacen que los políticos de turno se sientan naturalmente atraídos hacia los esquemas de transferencia condicionadas que tanto se mencionaron.</p>

Desarrollo territorial

Retos	Soluciones
<p>Los avances en reducción de la pobreza han sido heterogéneos en su ubicación territorial, tanto entre países como al interior de los mismos. Kliksberg recuerda que la reducción de la pobreza en la región no refleja el desempeño de países como México o Guatemala, o la realidad subnacional en regiones como el pacífico colombiano. Sachs recuerda que el ODS 11, sobre asentamientos sostenibles, implica que cada territorio tenga una visión particular de la manera en que utilizará el marco de los ODS para resolver sus problemas de desarrollo.</p> <p>Aparte de la heterogeneidad del desarrollo territorial, se discutió el concepto mismo de la territorialidad, abogando por una idea de la misma donde los límites de lo rural-urbano sean mucho menos rígidos, pues tal discurso no corresponde a la realidad. La nueva visión de territorialidad propuesta por Echeverri Perico da cuenta de tres dinámicas. Primero, la sociedad civil como solucionador de problemas que ni el Estado ni el Mercado pueden resolver. Segundo, la redefinición de la economía campesina en términos de clusters y cadenas de valor. Y tercero, un re-descubrimiento del Estado al que se le obliga a tener políticas efectivas. Ahora, esta nueva visión de la territorialidad no corresponde con las divisiones político-administrativas de las unidades territoriales vigentes.</p>	<p>Entre las propuestas para pensar una nueva territorial se habló de dejar de hablar de lo rural-urbano como dos realidades distintas, y abordar el concepto de sistemas territoriales, donde lo urbano y lo rural hagan parte de un mismo conjunto donde existen clusters, hay convergencia, se comparten valores, etc. La nueva idea de ruralidad también implica reconocer los valores no competitivos del campo, y trabajar con conceptos y prácticas como la cooperación, la reciprocidad, la asociatividad y otros valores pro-sociales que son propios de la vida rural. La nueva idea de territorialidad implica pragmatismo en reconocer que la realidad territorial es multi-sectorial y multi-dimensional. Las políticas con este enfoque tienen 4 elementos. Uno, el territorio como objeto de intervención de política, por oposición a un conjunto de individuos pobres. Dos, abordar el ordenamiento territorial y recomponer el Estado en el territorio. Tres, adoptar mecanismos intersectoriales de política. Y cuatro, la promoción de pactos sociales, que no es más que aplicar la verdadera democracia participativa a nivel local. Las recomendaciones para avanzar en esto pasan, de manera estructural, por hacer grandes reformas institucionales que permitan la implementación del modelo territorial, y de manera operativa, por el uso de sistemas de información, evaluaciones y experiencias comparadas en clave de la nueva territorialidad.</p> <p>En términos de herramienta de política el representante de Chile ofreció dos sistemas de información que contribuyen de manera concreta a mejorar las decisiones de política a nivel territorial. El primero fue el Sistema de Información Rural que facilita la toma de decisiones de actores relacionados con recursos naturales y productivos a través de la provisión de información territorial. Se enfoca en gestión productiva, focalización y planificación territorial. El segundo es CAMPOLINK, una red social que pone contacto a productores y compradores. Otras herramientas para su desarrollo fueron i) la red de conocimiento sobre desarrollo rural a nivel regional y ii) una unidad regional para la formulación de políticas de desarrollo rural.</p> <p>En términos de desarrollo económico, la heterogeneidad territorial debe conducir a la especialización, una especialización elegida en función de los potenciales de cada territorio. Esta especialización se promueve con autonomía territorial.</p>

Gestión financiera del desarrollo

Retos	Soluciones
<p>Uno de los principales objetivos de la gestión de la inversión es proveer infraestructura de calidad. Ahora, si bien la inversión pública en infraestructura es necesaria, algunos sostienen que sus costos son muy elevados y sus impactos sociales y políticos son bajos comparado con el área urbana. Por ello, la infraestructura rural constituye un desafío técnico, económico, político y social.</p> <p>En general, la buena gestión de la inversión, conocida también como Public Investment Management, debe garantizar crecimiento, recuperación económica y reducción de la desigualdad. Las principales fallas por la mala gestión son: planes de inversión desvinculados de proyectos, ausencia de bancos de proyectos, proyectos licitados a empresas no calificadas, problemas en temas de contratación, disputas legales, baja calidad de proyectos y baja calidad de mantenimiento.</p> <p>La inversión en infraestructura en ALC es baja, y se privilegian inversiones a través de subsidios o protección comercial. Estas prácticas no son recomendables, y los bancos multilaterales presentes sugieren que la inversión en bienes públicos debe privilegiarse sobre inversiones privadas, como denominan a los subsidios.</p>	<p>La movilización de recursos para el cumplimiento de los ODS puede tener muchas formas. Se puede hacer por medio de mayor recaudo tributario, por medio de adquisición de préstamos por parte de los gobiernos o aprovechando esquemas de alianzas público-privadas. Estas últimas son especialmente sugeridas por Sachs para adelantar inversiones en bienes públicos. Fondos de desarrollo como el GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY, el GREEN CLIMATE FUND, el FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT, entre otros son buenas opciones para apalancar recursos.</p> <p>Cualquier plan para el cumplimiento de los ODS también debe velar por impulsar negocios que sean al mismo tiempo rentables y sostenibles ambientalmente. De acuerdo con Sachs fomentar el sector privado implicará identificar las habilidades que necesitarán los jóvenes en el futuro y trabajar en su financiación.</p> <p>Ahora, la inversión para el desarrollo se enfoca en infraestructura rural, y en este ámbito, la columna vertebral de las inversiones son los distritos de riego.</p> <p>Para garantizar que la gestión de la inversión sea buena se debe procurar que los procesos de formulación e implementación sean igualmente exitosos. Los organismos internacionales coinciden en afirmar que hay consensos sobre algunas buenas prácticas en gestión de la inversión. Se destacan: i) discriminar tipos de gestión por tipos de proyecto y no por fuentes de financiación, ii) ser más activo en el rechazo de proyectos mal formulados, iii) se requiere tener más claridad sobre las prioridades sociales, iv) rendición de cuentas con base en desempeño y v) permitir que el proyecto se vuelva fuente de aprendizaje para futuros esfuerzos.</p> <p>Unos ejemplos concretos de buena gestión de la inversión pública son la construcción de caminos veredales junto con una oferta de servicios de transporte para la pos-cosecha. También se destacan los distritos de riego, la transferencia de tecnología, el acceso a la información y a servicios fitosanitarios.</p>

Neoliberalismo / Capitalismo salvaje

Retos	Soluciones
<p>La primera mención al capitalismo tiene que ver con una de sus expresiones o una de sus modalidades más salientes: el neoliberalismo. Kliksberg sostuvo que el modelo neoliberal en los años 90 redujo sustancialmente a la clase media. Echeverri Perico va a recordar que el neoliberalismo no fue solo la implementación de ciertas políticas económicas favorables al mercado, sino un movimiento que trajo consigo importantes cambios institucionales.</p>	<p>Hay alternativas al modelo neoliberal, se cita acá el modelo de Costa Rica y Argentina, donde los avances en política social se han institucionalizado para evitar retrocesos en la materia. (Kliksberg). El modelo de bienes jerarquizados de Ecuador, por el cual hay unos "bienes superiores" que no pueden estar sujetos a las lógicas del mercado, es un buen ejemplo de como se ha intentado diseñar políticas que proponen una alternativa al modelo neoliberal. Las implicaciones de estos modelos alternativos suponen "traer al Estado de vuelta" a su rol de coordinador de la distribución de valores en la sociedad.</p>

Intersectorialidad / Articulación

Retos	Soluciones
<p>La competencia por recursos, los intereses políticos, los pocos incentivos para la acción conjunta, y en general, la inflexibilidad organizacional del Estado dificultan la coordinación de esfuerzos de política pública, el trabajo articulado y multisectorial.</p> <p>Aunque la magnitud de los problemas obligan a los técnicos de políticas a generar esquemas intersectoriales y articuladores, su implementación es débil si no inexistente.</p>	<p>El primer paso para lograr articulación es contar con voluntad política. Es el caso del Consejo Nacional de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México o de la Comisión Intersectorial para la SAN en Colombia. En ambos casos existen modelos de cooperación entre distintas agencias del Estado y entre estas y distintos niveles de gobierno.</p> <p>Sachs recuerda que el ODS 17 invita a la coordinación y articulación intersectorial con miras al cumplimiento de todos los otros 16 ODS.</p> <p>Una de las soluciones propuestas es crear incentivos económicos tipo, los recursos son de responsabilidad conjunta de varias entidades.</p>

Gobernanza / Participación ciudadana

Retos	Soluciones
	<p>La participación ciudadana se reclama como un factor clave para el éxito de varias políticas de reducción de la pobreza y la malnutrición rural. En México (comités comunitarios de la Cruzada Nacional contra el Hambre), Guatemala (Política Nacional de Desarrollo Integral), Uruguay (Unidad de Empleo Rural) y Argentina (PROSAP) se presentan ejemplos concretos de cómo la participación ciudadana contribuye a precisar los objetivos de política y a mejorar los índices de implementación a través de mecanismos como la rendición de cuentas. La invitación de Echeverri Perico proponiendo que mejorar esquemas de gestión territorial exige autonomía es una confirmación de que los esquemas de gobernanza participativos a nivel local son una respuesta a varios de los problemas de gestión referidos a lo largo del Seminario.</p> <p>La articulación con la academia implica apoyar a este sector para que entrene a los líderes del futuro en la promoción del desarrollo sostenible y usar la experiencia de las universidades para proveer análisis técnicos y de calidad.</p>

Estancamiento reducción de la pobreza

Retos	Soluciones
<p>A pesar de los avances y el cumplimiento de la meta planteada en el primer objetivo del milenio, en la región sigue habiendo 68 millones de pobres. La reducción de la pobreza no sólo ha parado, sino que los avances son extremadamente frágiles y están siendo amenazados por el retorno a políticas neoliberales.</p> <p>Ahora, las soluciones para atender la pobreza de manera estructural pasan por consolidar un trabajo conjunto con el sector privado. Sin embargo, algunos consideran que el sector privado crea mucha resistencia frente a programas que no responden estrictamente a las lógicas capitalistas.</p>	<p>Salir de la pobreza debería ser un paso para engrosar las filas de la clase media. Salir de la pobreza es hacerlo para invertir en salud y educación, no para seguir viviendo en estado de vulnerabilidad. Entre las alternativas para reactivar los niveles de reducción de pobreza de la última década se destacan la formulación de políticas diferenciadas para comunidades indígenas, la atención especial a las mujeres rurales, garantizar el acceso a la tierra, fomentar la educación y promover la articulación con el sector productivo.</p> <p>Se destacan acá los programas de inclusión productiva, pero también las reformas institucionales que obligarían a tener, por ejemplo, una mirada más integral del territorio.</p>

Empleo rural

Retos	Soluciones
<p>Hay un creciente número de trabajadores rurales asalariados y dentro de estos hay un crecimiento progresivo de la población dedicada a los servicios. Este nicho poblacional cuenta con mejores ingresos y mejores condiciones laborales, sin embargo la informalidad laboral, el incumplimiento de los derechos básicos, la falta de organización sindical y el pobre acceso a la seguridad social hacen que el trabajo asalariado rural sea un reproductor de la pobreza rural. La principal preocupación en este sentido es que el tema de los trabajadores rurales asalariados, agrícolas y no-agrícolas, no hace parte de las agendas de los ministerios de agricultura y del trabajo en los Estados de la región. Esto contribuye a que el aparato estatal se mantenga lejano a las zonas rurales apartadas, incentivando el incumplimiento de los derechos y la perpetuación de procesos de concentración de la tierra, entre otros. Preocupa también la diáspora rural, que encarece la mano de obra del campo y contribuye a procesos de profundización de la concentración de la tierra.</p>	<p>Ante la falta de reconocimiento del problema del trabajo rural asalariado en ministerios de trabajo y agricultura, se propone sensibilizar a estas autoridades y buscar fortalecer la posición del Estado para que las leyes se cumplan a nivel de las zonas rurales. Uno de los instrumentos más interesantes para los participantes fueron los productos financieros específicos para jóvenes rurales que otorgan seis entidades del gobierno paraguayo y que no obligan a los jóvenes a dedicarse a formular emprendimientos agrícolas, al tiempo que busca que los jóvenes rurales se arraiguen al territorio. Otro instrumento comentado fueron las aulas móviles del Servicio Nacional de Aprendizaje de Colombia, que llega a zonas apartadas del país y ofrece capacitación a jóvenes para su inclusión productiva.</p>

Construcción de paz

Retos	Soluciones
<p>En Colombia el combate contra la pobreza rural y la malnutrición tiene la característica adicional de que se concibe como una estrategia de construcción de paz. En este sentido Sachs recordó la importancia del ODS 16, que habla sobre la consolidación de sociedades pacíficas y justas. El desarrollo rural como mecanismo de construcción de paz es una referencia recurrente que además se ejemplariza en los casos de Guatemala, El Salvador y Europa, referidos por los distintos panelistas. Ahora, la experiencia guatemalteca y salvadoreña muestran que los beneficios de la paz, sobretodo aquellos que empiezan por los arreglos institucionales, se pueden tardar muchos años en ser implementados.</p>	<p>Hay esperanza de que los diálogos de paz en Colombia generen escenarios que contribuyan a la reducción de la desigualdad. Ahora, la nueva idea de territorialidad que se propone en el Panel 4 tiene de fondo el propósito de construir comunidades resilientes al conflicto social. Y por ello apela a la experiencia europea, cuya división y desarrollo territorial es la respuesta de un intento por evitar reincidir en los conflictos armados de primera mitad de siglo XX.</p>

Institucionalidad

Retos	Soluciones
<p>Un recuento de la institucionalidad de la CELAC da cuenta de que existe un sistema de reglas y propósitos robusto y encaminado a superar la pobreza rural y la malnutrición en la región. El ejemplo de Uruguay con la creación de la unidad de empleo rural en el Ministerio del Trabajo ha sido el resultado de años de apertura de diálogos con la clase trabajadora rural. Ahora, varias de las exposiciones del Panel de empleo rural dan cuenta de que en áreas apartadas no existe institucionalidad que obligue al cumplimiento de derechos básicos como la garantía del salario mínimo.</p>	<p>El proceso de institucionalización de la política de seguridad alimentaria en México le dio un buen impulso a la misma. Lo mismo ocurrió en Uruguay, después de que desde 2005 se iniciara un proceso de ampliación de garantías laborales, estas se lograron formalizar a través de normas y reformas institucionales estables. La política de seguridad alimentaria de México y la de desarrollo rural en Guatemala muestra que la institucionalización tiene una doble vía. En el lado de la Alta política los comités interministeriales y los subcomités sectoriales son importantes. Mientras que a nivel de los territorios, los comités intramunicipales y los comités con participación ciudadana son indispensables para crear interfaces operativas que permitan que los programas se adapten a las necesidades territoriales específicas.</p>

Desigualdad

Retos	Soluciones
<p>A pesar de los avances en reducción de pobreza en la región persisten desigualdades estructurales. Kliksberg sostiene que i) el crecimiento de la industria de los bienes de lujo y ii) el hecho de que exista inseguridad alimentaria causada por falta de acceso y no por falta de producción, son dos reflejos inequívocos de la creciente desigualdad. Con este diagnóstico coincide OXFAM, que denomina a este fenómeno el “fundamentalismo del mercado” y lo explica por el “secuestro de la democracia” a través de mecanismos como la compra de medios de comunicación y de políticos. De esto se concluye que la desigualdad es el principal freno a los logros en materia de reducción del hambre y de la pobreza rural.</p>	<p>Para acabar con la desigualdad OXFAM propone: i) modificar los modelos económicos que tienden a la concentración de la riqueza, ii) frenar las industrias extractivas, iii) reformular el carácter patriarcal de la sociedad, iv) frenar la privatización de servicios públicos, v) abordar soluciones desde el sistema fiscal, y vi) rescatar la democracia.</p>

Inclusión productiva

Retos	Soluciones
<p>20 años de experiencia en la implementación de programas para la reducción de la pobreza indican que la protección social no es suficiente para cambiar estructuras económicas. Otro de los problemas es que los esquemas de generación de ingresos no están liderados por funcionarios que conozcan de negocios, luego no hay experiencia y capacidad de generar emprendimiento productivos en el largo plazo.</p> <p>Ahora, las anualidades presupuestales impiden que el diseño de planes de negocio en el largo plazo. Prueba de ello es que algunos de los umbrales de éxito de las políticas de inclusión productiva es la generación de ingresos equivalentes a dos salarios mínimos, un salario que no parece corresponderse con todo el potencial económico que se ha atribuido al campo a lo largo del Seminario.</p>	<p>Uno de los programas que tuvieron mucho eco entre los participantes es el programa del Servicio Nacional de Aprendizaje de Colombia (SENA) denominando Emprende Rural. El interés en el mismo se dio por algunas innovaciones que también se ven en otras políticas de la región. Particularmente el uso de unidades móviles para llegar a zonas apartadas del país y la oferta de capacitaciones y acompañamiento adecuado a los horarios de que disponen los beneficiarios.</p> <p>Otra de las innovaciones es que no hay restricción por edad para quienes quieran acceder al programa.</p> <p>Se mencionó que la inclusión productiva depende de la vocación y estructura productiva de la zona, así como de los bienes públicos y la provisión de derechos. Otra variable clave de la inclusión productiva sería la asociatividad, que según Merchán (Colombia) es más fácil de lograr entre campesinos que entre privados.</p> <p>El caso más contundente de inclusión productiva fue el programa de Alianzas Productivas del Ministerio de Agricultura de Colombia, que permite a los campesinos diseñar un esquema realmente sostenido de negocios e inserción en el mercado. La capacitación empresarial y el desarrollo de un producto que corresponda a una demanda ha resultado un esquema muy valioso.</p> <p>Pero también se cree que la generación de la demanda a través de esquemas como la compra obligatoria de alimentos de la agricultura familiar para la alimentación escolar también puede generar efectos positivos tipo aumento de la productividad entre los pequeños productores.</p>

Enfoque de género

Retos	Soluciones
<p>Uno de los principales rasgos del empleo rural es la creciente participación de la mujer. Entre los desafíos se destacan la necesidad de estimular permanentemente su participación, capacitar a los técnicos de política para que piensen en clave de género, promover la participación de la mujer en espacios de decisión y capacitar y acompañar a organizaciones de mujeres. Una de las preocupaciones recurrentes estuvo alrededor de que los programas de protección social no generen una sobrecarga a las mujeres.</p>	<p>Parte de las soluciones propuestas para abordar el enfoque de género en el desarrollo rural es revisar el tiempo que las mujeres dedican al ámbito doméstico y familiar y adecuar las políticas a estas realidades. Para reducir la carga adicional que genera el énfasis en la mujer, se propuso bajar las condicionalidades en salud y educación.</p>

Brecha rural-urbano

Retos	Soluciones
<p>Una de las características trágicas de las brechas urbano-rural en el marco de la pobreza y la desigualdad es que son precisamente los pequeños productores o agricultores familiares quienes más se ven afectados por la inseguridad alimentaria. En Colombia la afectación por inseguridad alimentaria y nutricional es cerca de 20 puntas más en zona urbana que en zona rural.</p>	

Economía política

Retos	Soluciones
<p>La voluntad política, la corrupción de los funcionarios a nivel nacional y territorial, la falta de articulación entre ministerios y agencias del Estado en general, las relaciones con el sector privado, la posibilidad de poner una problemática en la agenda de gobierno. Todas estas consideraciones se presentaron en el Seminario y remiten a la necesidad de que los técnicos de política reconozcan las relaciones de poder que subyacen a las relaciones Estado-Sociedad y al interior del Estado mismo.</p>	<p>Las implicaciones de reconocer la economía política de las políticas sociales y e todas las políticas en general favorece la formulación de políticas públicas más realistas.</p> <p>En México, el reconocimiento de la economía política de las políticas sociales permitió adoptar mejor el diseño de la política de reducción del hambre y fomentó el compromiso político de los altos oficiales del Estado con la misma.</p>

Protección social

Retos	Soluciones
Los programas de protección social en la región han aumentado, pero solo cobijan a 21 millones de personas y representan el 0.4% del pib regional. El ejemplo de El Salvador es paradigmático. El sistema de protección social dispone del 4% del presupuesto nacional, mientras que la deuda pública se lleva el 20%. El representante de Ecuador hizo esta misma comparación entre ambas fuentes de egresos para demostrar que reducir los pagos a deuda y el aumento subsecuente de los recursos destinados a protección social son un ejemplo de voluntad política. El esquema de protección social también se caracteriza por apuntar a múltiples objetivos: reducción de pobreza, superar vulnerabilidad por ingresos, proveer bienes y servicios, contribuir a la promoción del trabajo decente.	La principal clave para el éxito de cualquier política, según los expositores, es la voluntad política. Las dimensiones de este concepto se abordan más arriba. Aparte de esta variable, también se citó la importancia de diseñar políticas simples, replicables, con objetivos claros y un sistema de monitoreo y evaluación. Hay una necesidad de pensar en políticas de protección, pero también en sistemas de protección social.

Planeación

Retos	Soluciones
	Sachs propone un proceso de planeación para el cumplimiento de los ODS según el cual cada territorio debe crear metas específicas, a partir de lo cual se deben formular planes precisos y consensuados entre todos los actores. Estos planes deben definir el paso-a-paso de las acciones a seguir para el cumplimiento de los ODS en el periodo de 15 años. A este procedimiento se le dió el rótulo de “backcasting”.

Ciclo de Vida

Retos	Soluciones
El “Buen Vivir” es uno de los objetivos de políticas y programas de protección social en países como Ecuador, Bolivia, Perú y El Salvador. Donde quiera que se cita este propósito superior se formulan políticas que atienden el “ciclo de vida” de las personas, o sea, todas sus etapas vitales, desde el nacimiento hasta los adultos mayores.	La idea de abordar el “Ciclo de Vida” ha permitido la formulación de políticas inter-sectoriales. El caso del Perú, con el Programa Incluir para Crear es un intento por la articulación desde el diseño mismo de la política.

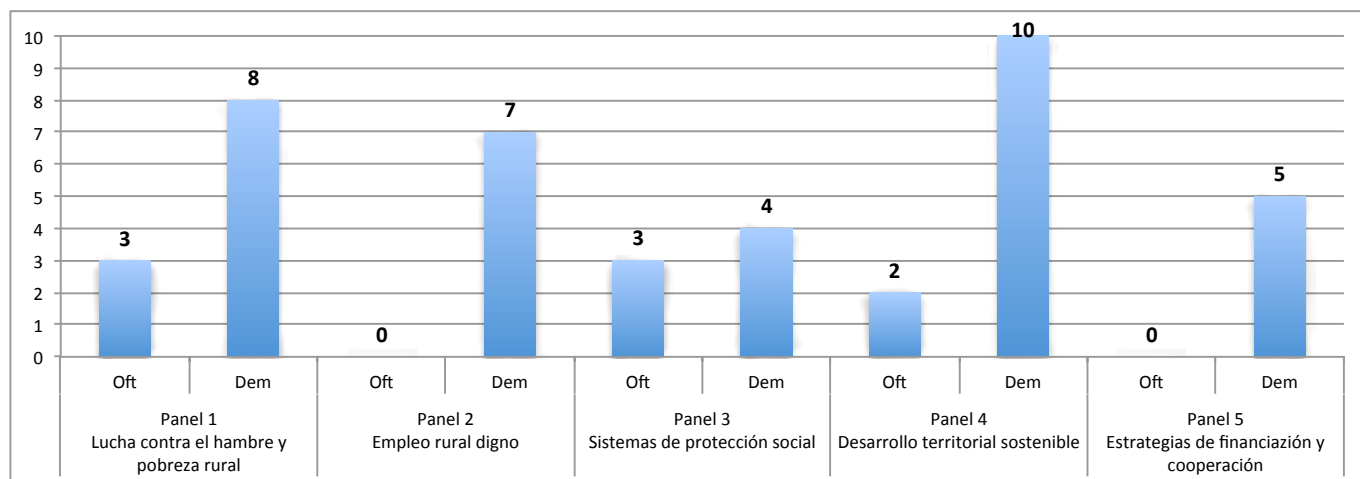
Oferta de cooperación

En esta sección se sistematizan los resultados de la encuesta sobre demanda y oferta de cooperación. Se visualiza en este ejercicio que La demanda de cooperación se concentra en los temas del Panel 1, 2 y 4. Por su parte, la oferta de cooperación se concentra en los temas del Panel 1 y 3.

Tabla 23 Oferta y demanda de cooperación por país y tema

	Panel 1 Lucha contra el hambre y pobreza rural		Panel 2 Empleo rural digno		Panel 3 Sistemas de protección social		Panel 4 Desarrollo territorial sostenible		Panel 5 Estrategias de financiación y cooperación	
	Oft	Dem	Oft	Dem	Oft	Dem	Oft	Dem	Oft	Dem
Puerto Rico	X	X		X				X		
El Salvador					X	X		X		
Cuba					X		X			X
Brasil	X	X			X	X		X		
Paraguay		X		X		X		X		X
Perú		X				X		X		
México	X	X						X		
Colombia				X				X		X
Costa Rica		X		X				X		
Ecuador		X		X				X		
Chile							X	X		X
República Dominicana				X						
Guatemala		X		X						X

Tabla 24 Oferta y demanda total de cooperación



Sistemas de información

- Sustainable Development Solutions Network (SDSN) (UN)
<http://unsdsn.org/>
- Agrimonitor (BID)
<http://www.iadb.org/en/topics/agriculture/agrimonitor/agrimonitor-pse-agricultural-policy-monitoring-system,8025.html>
- Sistema de Información Territorial Rural (Ch)
<http://www.sitrural.cl/>
- Sistema de Información Geográfica para la planeación y el ordenamiento territorial (Col)
<http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/>
- Red de Gestión Territorial para el Desarrollo Rural (ALC)
<http://www.redgtd.org/>
<http://www.redgtd.org/EN/foro.php?U=catas&P=20151228164245>
- Red de Gestión Territorial para el Desarrollo Rural y la Construcción de Paz (Col)

Políticas y programas para el desarrollo rural

- **Regional**
 - o Plan de la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025 (CELAC)
- **Argentina**
 - o Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP)
- **Brasil**
 - o Brasil sin Miseria - Ruta de Inclusión Productiva Rural
- **Chile**
 - o Centro de Información en Recursos Naturales (CIREN) (Sistemas de información)
 - o Sistema de Información Rural (SIT Rural)
- **Colombia**
 - o Familias en Acción
 - o Jóvenes en Acción
 - o Educación para la inclusión financiera (ahorro)
 - o Produciendo por mi futuro (Inclusión productiva urbana y rural)
 - o Mejoramiento de viviendas, Familias en sus casas (desplazados para retornar a su tierra)
 - o Red de Seguridad Alimentaria (RESA) - Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional
 - o SENA Emprende Rural (SER) (capacitación para jóvenes en áreas apartadas)
 - o Programa de Apoyo a las Alianzas Productivas
- **Cuba**
 - o Programa de agricultura familiar rural y urbana
- **El Salvador**
 - o Comunidades Solidarias Rurales (transferencias condicionadas)
- **Guatemala**
 - o Política Nacional de Desarrollo Rural Integral

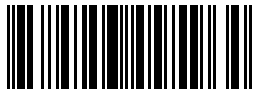
- **México**
 - Cruzada Nacional contra el Hambre (seguridad alimentaria)
- **Paraguay**
 - CECOPROA (Acercar a los productores rurales, especialmente mujeres, a los comercializadores mayoristas)
- **Perú**
 - Incluir para crecer
 - Fondo de Estímulo al Desempeño (incentivos al desempeño municipal)
 - CUNA MÁS (acompañamiento a familias con niños de hasta 3 años)
 - JUNTOS (transferencias condicionadas)
 - QaliWarma (compras a agricultura familiar para alimentación escolar)
 - FONCODES (mejorar capacidades productivas de agricultores)
 - Pensión 65 (pensión social para el adulto mayor)

Bibliografía

- Berdegúe, Julio A., Anthony Bebbington, and Javier Escobar. 2014. "Conceptualizing Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions." *World Development*. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X1400326X>.
- Berdegúe, Julio A., Fernando Carriazo, Benjamín Jara, Félix Modrego, and Isidro Soloaga. 2015. "Cities, Territories, and Inclusive Growth: Unraveling Urban–Rural Linkages in Chile, Colombia, and Mexico." *World Development*. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X14004112>.
- Berdegúe, Julio, Thomas Reardon, Germán Escobar, Rubén Echeverría, and others. 2000. "Policies to Promote Non-Farm Rural Employment in Latin America." Overseas Development Institute. <https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/handle/10535/4393>.
- Bonvecchi, Alejandro, José Henríquez, Julia Johannsen, Natasha Morales, and Carlos Scartascini. 2015. "¿ Quiénes Deciden La Política Social? Economía Política de Programas Sociales En América Latina." <https://publications.iadb.org/handle/11319/7065>.
- Driven, Martin. 2004. "Rural Non-Farm Employment and Rural Diversity in Latin America." *CEPAL Review*, August, 47–65.
- Kay, Cristóbal. 2009. "Algunas Reflexiones Sobre Los Estudios Rurales En América Latina (Dossier)."
- "La Buena Voluntad de La Constituyente Fue Traicionada': Nilson Pinilla." 2016. *ElEspectador*. February 6. <http://www.elespectador.com/entrevista-de-cecilia-oro-zco/buena-voluntad-de-constituyente-fue-traicionada-nilson-articulo-615149>.
- "La Restitución de Tierras va En Caída Libre." 2016. *Pacifista*. Accessed February 19. <http://pacifista.co/la-restitucion-de-tierras-va-en-caida-libre/>.
- Leftwich, Adrian. 2009. "Bringing Agency Back in: Politics and Human Agency in Building Institutions and States." DLP Research Paper 6.
- Ocampo, Jose Antonio, and et. al. 2015. *Misión Para La Transformación Del Campo Colombiano*. <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/mision-para-la-transformacion-del-campo-colombiano.aspx>.
- Ravnborg, Helle Munk, and Ligia Ivette Gómez. 2014. "Poverty Reduction Through Dispossession: The Milk Boom and the Return of the Elite in Santo Tomás, Nicaragua." *World Development*. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X14002502>.
- Reardon, Thomas, Julio Berdegúe, and Germán Escobar. 2001. "Rural Nonfarm Employment and Incomes in Latin America: Overview and Policy Implications." *World Development*, Rural Nonfarm Employment and Incomes in Latin America, 29 (3): 395–409. doi:10.1016/S0305-750X(00)00112-1.
- Restrepo, Juan Camilo, and Andrés Bernal Morales. 2014. *La Cuestión Agraria*. DEBATE. <https://books.google.com.co/>



ISBN 978-92-5-309596-4



9 789253 095964

I6712ES/1/01.17