

Bogotá D.C., 9 y 10 de noviembre de 2017

## RELATORÍA

# Primera Reunión del Grupo de Expertos para la Gobernanza del Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe

Los días 9 y 10 de noviembre de 2017 se llevó a cabo la Primera Reunión de Trabajo del Grupo de Expertos para la Gobernanza del Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe, por iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

El propósito de la reunión fue dar inicio a una discusión técnica para identificar las principales limitaciones de los modelos institucionales y de gobernanza del desarrollo rural y agropecuario en la región, y a partir de ellas avanzar en una propuesta de arreglos institucionales que promuevan y consoliden los objetivos de reducción de la desigualdad territorial, crecimiento inclusivo, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario, así como la reducción del hambre en las zonas rurales.

La reunión se estructuró en cuatro sesiones, y la metodología de todos los debates se sujetó a la regla *Chatham House*, según la cual los participantes podrán invocar los principios de reserva, no identificación y no atribución.<sup>1</sup>

### Primera sesión.

#### Desafíos para la gobernanza rural en América Latina y el Caribe

Durante la apertura de la reunión se indicaron los objetivos principales del ejercicio: primero, identificar unos principios básicos que deben orientar la gobernanza rural en los países de la región; y segundo, reflexionar sobre las restricciones y los retos a los que ella se enfrenta, espe-

#### *Expertos participantes en la reunión:*

Julio Antonio Berdegué Sacristán  
Alberto Ercilio Broch  
Carlos Enrique Cavelier Lozano  
Andrés Espinosa Fenwarth  
Margarita María Gáfaro González  
Gustavo Gordillo  
Jaime de la Mora Gómez  
Ángela Penagos  
Martín Piñeiro  
Adrián G. Rodríguez Vargas  
Adoniram Sanches Peraci  
Robert Vos

Gilson Alceu Bittencourt  
Julio Octavio Calderón Artieda  
Carolina España  
Juan Alberto Fuentes  
Luis Romano Ginocchio Balcázar  
Roberto Junguito Bonnet  
José Antonio Ocampo Gaviria  
Nicolás Pérez Marulanda  
Jesús Quintana - García  
Fernando Rojas Hurtado  
Octavio Sotomayor Echenique

Estas propuestas estarán particularmente dirigidas a los países de la región que han adelantado recientemente o adelantarán procesos electorales durante los próximos meses (Ver Anexo 1). En este sentido, se procura que las propuestas descritas se constituyan en elementos a ser considerados en la construcción de programas de gobierno que se pondrán en marcha en muy corto tiempo.

cialmente en un contexto posterior al *boom* de las materias primas.

1. Para más información acerca del alcance de la Chatham House Rule, se puede consultar:

[www.chathamhouse.org/about/chathamhouse-rule](http://www.chathamhouse.org/about/chathamhouse-rule)

Los participantes adelantaron un análisis sobre la arquitectura institucional, en especial, en relación con los ministerios de Agricultura y los nuevos temas de la agenda de desarrollo rural, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS).

La discusión se estructuró sobre los hallazgos de dos documentos de trabajo, denominados “Diagnóstico de la gobernanza y la institucionalidad actual para la agricultura, la alimentación, y el desarrollo rural en América latina y el Caribe” elaborado por Ángela Penagos y Claudia Ospina y “Gobernanza y desarrollo rural en Latinoamérica”, de Gustavo Gordillo y Armando Sobrino.

Gustavo Gordillo presentó un resumen de las conclusiones del documento de su autoría. Destacó que en América Latina han convergido en las últimas décadas procesos de democratización y de reforma económica. Los procesos de reforma política no se han traducido en una mayor valoración de los procesos democráticos por parte de la ciudadanía, mientras que las reformas económicas, desde su perspectiva, han desmantelado muchas de las agencias que existían para la política rural bajo el supuesto de que el mercado generaría las condiciones para mejorar las condiciones del campo. Como consecuencia, si bien el crecimiento agropecuario ha sido intenso en muchos de los países de la región, ello no se ha traducido en reducciones significativas de la pobreza rural. Indicó que la primera pregunta de la discusión debería ser sobre la razón que hay detrás de ello.

Algunos participantes se refirieron a la importancia de enmarcar la iniciativa que dio origen a la convocatoria de la reunión, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuyas 169 metas son lideradas en el ámbito regional por el Fórum de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible<sup>2</sup>; además, reconocieron que pueden aprovecharse otras “puertas de entrada” de los temas rurales en las instituciones multilaterales, como la agenda de cultivos ilícitos, las migraciones y la seguridad, que son del interés actual de organismos como la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

También se abordó la discusión acerca de la manera en que los factores políticos inciden en las decisiones económicas, y sobre los actores oficiales que serán convocados

para desarrollar las iniciativas en cada país, además de los ministerios de agricultura. Se identificaron inicialmente como actores relevantes los ministerios encargados de la política económica, y de aspectos como la planificación, competitividad, producción y servicios sociales. También se resaltó que los parlamentos, en general, mantienen un alto interés en la promoción de iniciativas dirigidas al desarrollo rural y agropecuario, lo que puede ser capitalizado en el marco de esta iniciativa.

El primer desafío temático identificado en esta discusión fue la **incorporación de las nuevas tendencias en la definición del ámbito rural**. Se advirtió sobre la necesidad de evitar que la agenda se concentre solamente en lo agropecuario, en detrimento de los temas alimentarios, ambientales y de desarrollo territorial. Ello, considerando que una proporción cada vez mayor de los ingresos de la población rural proviene de fuentes no agrícolas, como las remesas, y que más de la mitad del empleo rural en la región es no agropecuario, además de los cambios sociodemográficos y de la división cada vez más difusa entre campo y ciudad, que vuelve obsoletos los parámetros tradicionales de delimitación de lo rural. Se puso como ejemplo a México, donde se considera como urbano cualquier espacio territorial con más de 2.500 habitantes, lo que deja solo al 23% de la población dentro de la categoría rural. Sin embargo, si se usa como límite un parámetro de 18.000 habitantes, la población rural asciende a 36% del total. Algunos participantes mencionaron que ciertos temas de carácter transversal pueden ayudar a buscar un enfoque en el que converjan las tres agendas mencionadas, como los relacionados con ambiente, innovación y juventud.

José Antonio Ocampo se refirió a la interacción entre **cuatro modelos de desarrollo rural**: (i) el modelo tradicional, que dio paso a los ministerios de agricultura, tiene hoy el reto de integrar las cadenas agroalimentarias y promover la diversificación de las actividades económicas rurales; (ii) el modelo que prioriza la reducción de la pobreza y la desigualdad en el campo, que tiene el reto de integrar adecuadamente los conceptos de agricultura familiar e inclusión productiva, para superar el enfoque de asistencialismo social –predominante en países como México y Brasil; (iii) el modelo de desarrollo territorial que, por definición, debe ser multisectorial e integrar a actores locales, y estar vinculado con los criterios de sostenibilidad ambiental y la protección de recursos básicos, como los bosques, las fuentes de agua y la biodiversidad; y (iv) el modelo demográfico, que incorpora los aspectos alimentarios pero también la relación de los jóvenes con el campo y la escasez de mano de obra agropecuaria.

2. <https://www.cepal.org/es/eventos/foro-paises-america-latina-caribe-desarrollo-sostenible-2017>

Algunos participantes retomaron la mención a **la agricultura familiar** para plantear que es la apuesta que puede tener mayor impacto en la reducción de la pobreza en el campo. Pero para que ello ocurra se requiere de instituciones que la promuevan, y estas instituciones deben surgir de un pacto político que considere las particularidades de cada país. Otros participantes concordaron en que esta perspectiva se debe combinar con la agricultura empresarial que, como es reconocido, tiene importancia preponderante en la actividad rural de la región.

Se reconoció también la importancia de tener en cuenta **la heterogeneidad y la escala de los sectores agropecuarios** entre los países seleccionados. Mientras México cuenta con más de 26 millones de hectáreas agrícolas, en Perú alcanzan 3,5 millones de hectáreas; la agricultura argentina es intensiva en cultivos industriales, mientras la peruana está fundamentada en la biodiversidad.

Otro de los puntos recurrentes en la discusión fue el relacionado con las **limitaciones actuales de la política rural** en América Latina, que ha resultado ineficiente en el abordaje de grandes temas que afectan la ruralidad, como el déficit de educación y servicios básicos, el cambio climático, las migraciones y la violencia

En tercer lugar, se mencionaron problemas relacionados con la excesiva **subordinación de la política rural a otras dimensiones de política económica de algunos gobiernos**, y en algunos casos a la política comercial. Esto deriva en problemas de articulación que podrían ser limitados si se identifican desafíos compartidos por la agenda rural y no rural, como los relacionados con el envejecimiento de la población, la seguridad física y jurídica y, en algunos países, el problema de los cultivos ilícitos.

Otro aspecto mencionado fue la **debilidad creciente de los ministerios de agricultura**, a los que se les han limitado progresivamente los recursos, pero se les continúan delegando competencias que no son capaces de gestionar, como agendas de productividad y competitividad para el sector agropecuario, y las políticas de inclusión social en el campo.

También se identificaron tareas pendientes en lo relacionado con el **desarrollo de la institucionalidad para los instrumentos agropecuarios**, como transferencia tecnológica, sanidad, financiamiento, comercialización, relación productor-intermediario; y las necesidades de infraestructura rural, que van desde los centros de abasto y almacenamiento hasta servicios públicos como la electrificación. En materia de tecnología, se mencionaron algunos

casos exitosos, como el desarrollo de la soya y el maíz en Argentina y Brasil, los sectores frutícolas en Chile y Perú, y la tecnología cafetera incorporada en Colombia.

Se resaltó, sin embargo, el desafío que plantean **las restricciones presupuestales del sector, y la baja calidad del gasto oficial**. Por una lado el gasto social ha carecido de una perspectiva de la inclusión productiva -se ha enfocado en la provisión de bienes privados, transferencias condicionadas, programas para adultos mayores, entre otros-; por otro, se han generalizado los subsidios limitados a ciertos productores o grupos de productos. Una experiencia mencionada como positiva ha sido el Incentivo a la Capitalización Rural en Colombia, que subsidia directamente la inversión -si es pequeño productor, se subsidia un 40% de la inversión; en el caso del grande productor, se subsidia el 20%-, en lugar de subsidiar tasas de interés o insumos. Desde esta perspectiva, lo que debe evitarse es fragmentar la política de subsidios en acuerdos particulares.

En este punto se resaltó la importancia de **superar el fraccionamiento y el bajo impacto de las iniciativas para el sector rural** y evitar la proliferación de planes y programas sin continuidad a lo largo del tiempo. Como caso exitoso que supera lo anterior se mencionó, en Chile, el programa virtual de agricultura familiar en el que los jóvenes se capacitan en aspectos técnicos y tecnológicos.

Se reconoció la necesidad de fortalecer las **herramientas de monitoreo y evaluación de las políticas públicas y de la calidad del gasto público** en el sector rural, que estas herramientas se soporten en modelos de evaluación que han funcionado internacionalmente, como los implementados por la oficina de evaluación del FMI y otras IFs, y que conduzcan a procesos de aprendizaje, más que a sanciones y castigos. En esto cumple un papel esencial la planeación de largo plazo, como vía para evitar la captura política de los recursos para el sector rural, y la identificación de casos exitosos y problemáticos de instituciones rurales en América Latina.

Se requieren también avances en transparencia, **intercambio de información, y diálogo con actores no estatales**, como las empresas, los agricultores familiares y sus organizaciones, los medianos productores y las organizaciones sociales, para reducir la conflictividad y administrar riesgos de manera conjunta.

Finalmente, se abordó la problemática de **la corrupción**, que se ha convertido en un fenómeno crítico en los países la región, y a **la captura de las instituciones** relacio-

nadas con la ruralidad, no solamente por sectores políticos sino también por intereses del sector privado. En algunos de los países, una reforma del Estado que mitigue estos fenómenos es condición previa para la implementación de políticas adecuadas para el campo.

## Segunda sesión.

### Hacia una aproximación integral para la gobernanza de la agricultura, la alimentación y el desarrollo rural, basada en la coordinación interinstitucional

En la segunda sesión, los participantes intercambiaron puntos de vista sobre los mecanismos de articulación existentes entre las instituciones que configuran la gobernanza para la agricultura, la alimentación y el desarrollo rural, y que vinculan temas como la sostenibilidad medioambiental; los aspectos relacionados con la superación de la pobreza y el progreso social; los asuntos relativos a la innovación y la competitividad; y la problemática asociada a la seguridad alimentaria y al comercio internacional.

La introducción de la sesión estuvo a cargo de Ángela Penagos, quien advirtió que la iniciativa no debería estar dirigida a crear una nueva arquitectura institucional, sino a preguntarse cómo la institucionalidad existente puede abordar desafíos comunes a los países de la región, como la presencia de actividades ilegales -en la Región Andina-, el cambio climático, la inclusión socio económica, la asignación de recursos públicos y privados para el campo, y cómo mejorar los sistemas de coordinación en torno a estas problemáticas, no solo entre tomadores de decisiones, sino también con las empresas y la sociedad civil.

De esta manera, la sesión se condujo en torno a las siguientes preguntas orientadoras:

- ¿Qué elementos debe contener una propuesta que sirva como guía para mejorar la articulación entre ministerios y unidades especializadas para el desarrollo rural y agropecuario?
- ¿Cómo fortalecer la institucionalidad de la política rural y agrícola para limitar la influencia de sectores políticos sobre las instancias gerenciales y evitar que deba sujetarse a otros ámbitos de política pública?
- ¿Cuáles experiencias de buenas prácticas internacionales puede adoptar un arreglo institucional de la región? - ¿Cómo logramos una aproximación integral y coordinada que favorezca la gobernanza de la agricultura, la alimentación y el desarrollo rural?

Inicialmente, se reconoció que las reformas democráticas han traído consigo una influencia creciente de instituciones distintas a los ministerios de agricultura, como los congresos nacionales, en los que las facciones agrícolas han terminado capturando desde el diseño de los presupuestos hasta la ejecución del gasto público rural. En países con régimen federal y descentralizado también ha aumentado el peso de los gobiernos subnacionales y locales.

Algunos participantes indicaron que la institucionalidad del sector debe sujetarse a una visión de largo plazo y no al revés. Sin embargo, **existe una desconexión entre la planeación y la ejecución de la política pública.** En el caso colombiano, al comienzo de cada gobierno se aprueba un Plan Nacional de Desarrollo que tiene rango de ley y debería ser la guía para la implementación de las políticas sectoriales. Sin embargo, en la práctica la continuidad de los planes se pierde cuando ocurren los primeros cambios de ministros.

Se destacó que **los ministerios de agricultura deben cumplir un papel de rectores de la política agropecuaria**, pero no cuentan con la capacidad para ejecutar las políticas necesarias para la reestructuración del campo; para lo que requieren del fortalecimiento de su presupuesto y su capacidad propia de ejecución. En países como Colombia, el ministerio de Agricultura tiene niveles de ejecución inferiores al 60% de su presupuesto, y el 80% de la ejecución se realiza a través de contratistas que, en muchos casos, no tienen ninguna vinculación con el sector agropecuario.

En el caso de otras agencias vinculadas al sector rural (institutos, fundaciones, entes autónomos, entre otros) se reconoció que, en términos generales, **los países tienen las instituciones necesarias para el desarrollo de las políticas públicas, pero su gestión se ha politizado en exceso**, erosionando, en muchos casos, su carácter y capacidad técnica. En Colombia, por ejemplo existen instituciones de crédito como el Banco Agrario, que tienen cuatro veces más recursos que el propio Ministerio de Agricultura, pero el acceso a financiamiento en el sector rural sigue siendo muy limitado. Sin embargo, es posible identificar experiencias positivas en materia de **crédito rural**, como el Sistema Cresol -Cooperativas de Crédito Rural con Interacción Solidaria- de Brasil que busca promover la inclusión financiera de los habitantes rurales a través de cooperativas de microcrédito. Cresol opera varias líneas públicas de crédito rural tales como las del Banco de Brasil, el Banco Nacional para el Desarrollo Económico y Social -BNDES-, y el Programa Nacional de Fortalecimiento de Agricultura Familiar -Pronaf-

y ha logrado aumentar el acceso a la financiación de agricultores familiares carentes de garantías apoyándose en los principios de la economía solidaria, donde la red de confianza entre los asociados es fundamental.

Muchas **medidas tomadas en otros ámbitos de política tienen efectos negativos en la actividad rural**. Algunos expertos alertaron que para la agricultura es más importante la política macroeconómica que la política sectorial, sobre todo por el efecto que tiene sobre esta actividad la política cambiaria, la política fiscal y la financiera, las cuales, al final impactan de forma positiva o negativa los precios agrícolas; las carteras de comercio privilegian medidas que protejan a los sectores económicos con mayor capacidad de influir en la agenda pública; y las instituciones públicas de financiamiento limitan los créditos agropecuarios para asegurar el cumplimiento de requisitos de solvencia, liquidez y riesgo establecidos por los supervisores financieros. Todo ello debe ser considerado en lo relacionado con la innovación en la nueva gobernanza rural.

Lo anterior, sumado a que temas como la seguridad alimentaria, el desarrollo territorial, las cuestiones ambientales, y la gobernabilidad no pueden ser abordados desde un solo ministerio, plantean un enorme **desafío en materia de coordinación interinstitucional**. Algunos participantes coincidieron en que los ministerios de agricultura no pueden ser el centro de esos procesos de coordinación intersectorial, pues los países de la región cuentan con instancias coordinadoras de los distintos ámbitos de la política pública, aunque ellas no siempre se usan adecuadamente.

Otro desafío es el relacionado con la **coordinación entre el gobierno central y los entes territoriales**. En el papel se han asignado mayores responsabilidades a los gobiernos regionales y locales, pero sin asegurarse de que tengan las capacidades institucionales de planeación y ejecución para asumirlas adecuadamente. Además, en la mayoría de países de la región, los procesos de descentralización han estado acompañados de problemas de desviación y falta de control sobre los recursos.

En este sentido, algunos expertos indicaron que se requieren mejores **instrumentos de monitoreo y evaluación externa de los programas**, que además deben estar alineados con los objetivos trazados por la política. En Colombia, por ejemplo, existe un gran desafío porque no se evalúa la calidad del gasto sino el nivel de ejecución, y las evaluaciones del Departamento Nacional de Planeación son autorreferenciales. Otros participantes se inclinaron por una institución que vele por la focalización de

las políticas sectoriales en territorios específicos, y por la consistencia entre los planes territoriales y los presupuestos que se asignan; otros hicieron énfasis en la necesidad de darles voz y capacidad de supervisión sobre los planes y proyectos.

Una de las preguntas que subyace a esta problemática es si la política de uso de tierras debe ser del ámbito nacional o local. En la mayoría de países de la región, hasta la fecha, esta función ha sido asignada a las entidades locales. Al respecto, surgieron dos recomendaciones: que se reconozca la diferencia entre el rol de **distribución** de los recursos, propio de los gobiernos nacionales, y el de **asignación** de las prioridades de gasto, como competencia de las entidades locales.

Finalmente, se abordó la relación de las instituciones oficiales con los **nuevos actores políticos, sociales y económicos** que han surgido en los territorios, y que también hacen parte de la gobernanza rural. Los expertos mencionaron que, para dar legitimidad a los proyectos, debe tomarse en cuenta el papel cada vez mayor que tienen las organizaciones sociales locales, como las juntas de acción comunal en Colombia y las comunidades campesinas en Perú que, en muchos casos, especialmente en contextos de ausencia de Estado, se coordinan para proveer bienes públicos en las comunidades. Uno de los desafíos en esta materia es fomentar la participación de las comunidades en la elaboración de los programas y estrategias de desarrollo, dado que hay iniciativas que han carecido de este componente, como es el caso de los Contratos Plan en Colombia. Un instrumento para hacerlo pueden ser los *pactos territoriales*, que son un mecanismo que permite tomar en cuenta la diversidad y/o conflictividad existente en cada región, siempre y cuando estén dirigidos a resolver problemas específicos en un período determinado. Otros participantes estuvieron de acuerdo con la apertura de espacios de discusión con estos actores, pero advirtiendo que deben estar siempre acompañados de una institucionalidad sólida.

También es necesaria una mayor **coordinación con las agencias de cooperación internacional y ONGs** que adelantan programas de desarrollo productivo, en algunos casos con mayor éxito que los propios gobiernos. En países como Guatemala la debilidad de las instituciones del Estado ha llevado a que la atención de ciertas problemáticas, como la desnutrición, terminen en la práctica siendo competencia de organismos multilaterales como el Banco Mundial. Así, la cooperación internacional mal integrada a la institucionalidad nacional y local puede contribuir a la desarticulación y minar los esfuerzos. Al respecto, se sugi-



rió evaluar el caso costarricense, que ha sido una experiencia exitosa de articulación de la cooperación internacional. Estos temas fueron profundizados en la tercera sesión.

Al final, hubo consenso en torno a la necesidad de construir una coalición que introduzca la agenda rural como elemento esencial en los países que se encuentran inmersos en procesos electorales, que convoque apoyos parlamentarios para la asignación de los recursos requeridos, y que promueva pactos territoriales que incluyan a actores subnacionales y locales.

### Tercera sesión.

#### **Gobernanza tripartita para el desarrollo rural: El rol del Estado, las empresas y las comunidades**

Durante la tercera sesión, los participantes dialogaron sobre el papel de los principales *stakeholders* que conforman la gobernanza del mundo rural, y reflexionaron sobre sus aportes y responsabilidades en la gestión del desarrollo, así como sobre los desafíos existentes en el diseño y la ejecución de la política pública y en los procesos de toma de decisiones. En particular, se revisaron los aspectos relacionados con la interacción entre las entidades del gobierno (incluidas las autoridades locales), el sector empresarial, la academia, las organizaciones no gubernamentales y las agencias multilaterales. La moderación estuvo a cargo de Gustavo Gordillo.

Algunos participantes plantearon inicialmente que los éxitos que algunos países de la región pueden exhibir en la lucha contra la pobreza rural se deben más a la política de subsidios que a la inclusión productiva. En este sentido, hay un sonoro fracaso del Estado y de la empresa privada como articuladora de encadenamientos productivos. De hecho, cuando hay experiencias exitosas en materia de inclusión productiva, cuesta mucho que ellas se conviertan en política pública. La razón subyacente ha sido la **debilidad institucional de la política rural y agropecuaria**. Los ministerios de agricultura se han debilitado progresivamente y requieren de mejora en sus capacidades técnicas, y existe una descoordinación evidente entre los criterios de asignación de presupuesto hacia las regiones y la política agrícola.

De hecho, en la región suelen existir **diversas agencias que asignan presupuestos de manera descoordinada**. De nuevo los expertos resaltaron la necesidad de repensar mecanismos de articulación inter e intrainstitucionales.

En cuando a los instrumentos de financiación de las actividades agropecuarias, se volvió a plantear el hecho de que la gran mayoría de los productores rurales no tienen acceso al crédito, y este no se asigna bajo criterios de mejoras en la productividad. Al respecto, experiencias como las de los fondos parafiscales para sectores agropecuarios, podrían ser un buen punto de partida para realizar avances en la institucionalidad y los recursos disponibles para estas y otras actividades.

Pero, en el marco de la gobernanza tripartita del desarrollo rural, el principal desafío de la institucionalidad es el de **compartir roles con las empresas privadas y las comunidades**. Se requieren instrumentos legales que fomenten las cadenas productivas, que se adapten a las nuevas tendencias de consumo de alimentos y que incentiven la formalización de las actividades rurales.

**El sector privado también puede realizar aportes significativos a la construcción de la gobernanza rural, agropecuaria y alimentaria.** Desde la perspectiva de algunos de los participantes, los gremios del sector han representado tradicionalmente intereses económicos anclados en políticas propias del modelo desarrollista y poco orientados a la apertura económica, sin entender las nuevas realidades de un mundo globalizado. También persisten pugnas entre la empresa privada y los movimientos sociales, sustentadas en la idea de que lo que gana el industrial es a costa del campesino, y al revés, en una lógica de suma cero.

Existen, sin embargo, experiencias positivas de agremiaciones que han fortalecido la institucionalidad. Uno de los ejemplos más evidentes ha sido el de la Federación Nacional de Cafeteros en Colombia, que desde la década de los años veinte del siglo pasado estableció una contribución a todos los caficultores, que se tradujo en un desarrollo dinámico del sector. En otros sectores agropecuarios existen también contribuciones parafiscales -algunas con propósitos de fomento del sector y otras de estabilización de precios- que son administradas por entidades gremiales, mediante contratos suscritos con el Gobierno Nacional. Cada fondo sectorial cuentan con órganos de dirección conformados por el Ministerio de Agricultura, representantes de los agricultores y, en algunos casos, representantes de otros ministerios y entidades del sector. Por otro lado, los expertos mencionaron de forma recurrente la necesidad de crear y fortalecer agremiaciones de pequeños agricultores, cuya representación ha sido poca en las organizaciones tradicionales.

**El tercer componente de la gobernanza tripartita es el relacionado con las comunidades.** Los exper-

tos se refirieron a la desconexión existente entre los pequeños agricultores y los núcleos de consumo de las zonas urbanas. Nuestros países son archipiélagos de ciudades. Existen, sin embargo, casos exitosos, como el de las cadenas gastronómicas inclusivas y los mercados de abastos en Perú. Las comunidades y sus organizaciones de representación son fundamentales en los procesos de diálogo dirigidos a promover la continuidad y sustentabilidad de la gobernanza rural.

Sin embargo, al Estado le ha costado seguirle el paso a estas iniciativas, por lo que es necesario que se garantice que la sociedad civil tenga espacios para proponer sus propios caminos de inclusión. Desde la perspectiva de Alberto Broch, **la participación social debe ser institucionalizada**, pues ha sido únicamente la presión social la que ha logrado conquistas para la agricultura familiar. Por ejemplo, en Brasil, el Programa Nacional de Fortalecimiento de Agricultura Familiar –Pronaf- y el ahora desaparecido Ministerio de Desarrollo Agrario, fueron resultados de esta participación social que exigía instituciones específicas para la Agricultura Familiar y los trabajadores rurales. Así mismo, se han defendido políticas que atiendan de manera especial las posibilidades de las mujeres y los jóvenes, y programas que apoyen la agricultura familiar como los programas de compras gubernamentales (Programa de Adquisición de Alimentos - PAA) y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), programas de protección social, y seguros agrícolas. También se identificaron otras tareas prioritarias como el fomento de cadenas de comercialización para estos productos y el desarrollo de sistemas nacionales de distribución agroalimentaria, ambos desde un enfoque que atienda las nuevas tendencias del consumidor urbano, como los productos orgánicos y la alimentación saludable.

Nuevamente, los expertos destacaron el desafío que implica garantizar una **representación adecuada de los pequeños y medianos agricultores, y de organizaciones locales** como las juntas de acción comunal y los concejos municipales, en un amplio espectro de procesos de toma de decisiones que va desde las actividades territoriales, la asignación de tierras y recursos, hasta la configuración de tributos sobre la tierra. En Colombia esto es particularmente crítico dado que el Acuerdo para la terminación del Conflicto firmado entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC le asigna un papel preponderante a las comunidades en todas las decisiones de asignación de recursos para el sector agrario.

Finalmente, algunos de los participantes indicaron que la gobernanza tripartita requiere de **mayores niveles de**

**consenso sobre intereses comunes y rendición de cuentas**, y se puso como ejemplo el caso de los consejos de agua en Holanda, creados para mitigar los riesgos de inundación en las tierras agrícolas y las ciudades, con una visión de largo plazo. Estos consejos tienen mecanismos democráticos, pues los representantes son elegidos, y sus funciones no son solamente de consulta sino también de manejo de los recursos hídricos, todo esto coordinado desde un nivel central.

El moderador cerró la sesión resaltando la existencia de **cuatro desafíos** en materia de articulación entre los distintos actores de la gobernanza rural: la **representación**, especialmente de los actores emergentes y de aquellos históricamente excluidos, como las comunidades indígenas; la **governabilidad**, entendida como una relación consistente entre las competencias, en materia de agricultura, desarrollo rural, alimentación, pesca, agua, etc., y las capacidades de los ministerios de agricultura y demás entidades del orden nacional y local para ejercerlas, y para evitar que actores no estatales acaben cubriendo los vacíos dejados por las instituciones; la **estabilidad** de las políticas en el largo plazo, que se sobreponga a la influencia inmediata de los grupos de interés; y la existencia de **mercados competitivos**, que superen la lógica de los monopolios y grupos predominantes que ha existido en la región. Finalmente, deben alcanzarse unas ideas comunes que sirvan para dar coherencia a la gobernanza rural en todos los países, y que se evalúe cómo las experiencias positivas identificadas pueden convertirse en política pública.

#### **Cuarta sesión. Capacidades y competencias para la gobernanza rural.**

Durante el segundo día, tuvo lugar la realización de un taller sobre capacidades y competencias para la gobernanza rural. El propósito planteado inicialmente para el taller, consistió en definir criterios para la construcción de la oferta de valor que la FAO y el Grupo de Expertos presentarán a las autoridades responsables del desarrollo rural en los países seleccionados. En este sentido, la oportunidad que se plantea con la llegada de nuevos equipos de gobierno, en especial, a los ministerios de agricultura, debe ser aprovechada para avanzar en las reformas orientadas a una gobernanza más efectiva, a partir de una visión integral que considere nuevas problemáticas, que aborde los desafíos para fortalecer la coordinación interinstitucional a nivel nacional y con los gobiernos locales, y que aporte elementos para el relacionamiento constructivo entre las entidades

públicas, el sector empresarial y las comunidades.

La sesión se realizó bajo la metodología denominada Metaplán; así, a través del uso y visualización de tarjetas, se buscó generar ideas y propiciar acuerdos en tres etapas: (i) identificación y definición de los principios que deben guiar la ruralidad del siglo XXI para América Latina y el Caribe, (ii) identificación del tipo de instrumentos que se requieren para materializar estos principios y (iii) identificación de los actores que deben intervenir para la correcta apropiación y operativización de los principios e instrumentos. El taller fue conducido por la consultora Sandra Alzate.

En la primera etapa, los expertos coincidieron en plantear que anhelan un campo sin pobreza, y con altos niveles de calidad de vida para sus habitantes, lo que se materializaría en seis objetivos centrales que sintetizan una visión sobre *Cuál es el campo que queremos*:

- 1. Productividad y competitividad.** Implica que el campo aporte al crecimiento económico y al bienestar de la sociedad, para lo que debe contar con los recursos, bienes y servicios necesarios que le permitan ser productivo, diversificado y eficiente. Esto incluye infraestructura moderna (comunicaciones, vías, riego y drenaje, etc.) y cadenas adecuadas de comercialización, entre otros.
- 2. Sostenibilidad ambiental.** El campo latinoamericano debe ser moderno e inclusivo, pero también sostenible ambientalmente, resiliente a los efectos del cambio climático, e incorporado a una economía circular que haga uso equilibrado de la biomasa.
- 3. Inclusión productiva.** El campo debe estar integrado a los mercados y cadenas de valor urbanos. Debe contar con agricultores profesionales, que superen la visión convencional del campesino mediante la integración de innovación y conocimiento, reducir las desigualdades entre pequeños y grandes propietarios, y ofrecer oportunidades a mujeres, jóvenes, indígenas y afros.
- 4. Bienestar social.** El campo latinoamericano debe cumplir con el propósito de brindar a sus habitantes bienestar, expresado en salud, educación, empleo y acceso a la tierra, similares condiciones de trabajo que las de los trabajadores urbanos y seguridad social, asegurando que la visión de los habitantes rurales sea recogida en la adopción de las políticas.
- 5. Estado de Derecho.** El campo latinoamericano debe

ser seguro en lo físico, lo social y lo ambiental; las zonas rurales deben desarrollarse en paz, con adecuada y oportuna presencia del Estado y sus instituciones, que garantice a sus habitantes el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos.

- 6. Un Estado que entienda la ruralidad.** El Estado debe reconocer al campo como motor del desarrollo nacional. Este reconocimiento debe hacer parte de una visión supra-sectorial y traducirse en: (i) la adopción de políticas de largo plazo que promuevan el desarrollo de organizaciones productivas, incluyendo modelos cooperativos; y (ii) una visión del desarrollo territorial en el que la agricultura familiar coexista con otros modelos de ruralidad, con derechos de la propiedad definidos y territorios rurales más cohesionados.

Una vez definidos los ejes de la visión del sector rural para América Latina y el Caribe, se procedió a la segunda etapa, de identificación de los instrumentos necesarios para avanzar hacia su materialización. A continuación se resumen los principales aportes de los expertos sobre el particular:

## 1. Productividad y competitividad

- Infraestructura (vial, logística, TICs, de sanidad e inocuidad)
- Programas de crédito, asistencia técnica y subsidios<sup>3</sup> a la inversión productiva
- Seguros agrícolas
- Políticas e institucionalidad que contribuyan a la investigación y la innovación para la productividad
- Una red de excelencia en materia de ciencia y tecnología agropecuaria
- Plataformas tecnológicas para conectar productores con consumidores
- Desarrollo de nuevas cadenas de valor (por ejemplo, a partir de desechos agroindustriales)
- Política cambiaria sin sobrevaluación

## 2. Sostenibilidad ambiental

- Instrumentos para mejorar la resiliencia, mediante disposición de información, formación y herramientas de gestión de riesgos (seguros)

3. En cuanto a los subsidios, se manifestó una divergencia de visiones entre los expertos que participaron en la reunión, que van desde transferencias permanentes de apoyo social para pequeños productores, hasta subsidios temporales para pequeños o medianos productores, dependientes de las condiciones del mercado.



- Incentivos para la mitigación y adaptación al cambio climático en proyectos productivos y de infraestructura, y para el uso de tecnologías amigables con el medio ambiente
- Investigación y subsidios que incentiven una transición ecológica
- Servicios rurales enfocados en la adaptación y mitigación del cambio climático
- Adopción de prácticas de “Climate Smart Agriculture”, incluyendo la promoción de la agricultura orgánica y las buenas prácticas agrícolas
- No descartar los beneficios de la minería y la ampliación de áreas cultivadas

### 3. Inclusión productiva

- Agencias para el apoyo de la agricultura de pequeña y mediana escala
- Sistemas nacionales de comercialización de alimentos para promover el acceso de los productos de la agricultura familiar a las cadenas de comercialización
- Promoción de la asociatividad de los pequeños productores rurales y de alianzas con grandes productores y comercializadores
- Redes de diversificación productiva rural (nuevos productos, mercados, etc.)
- Desarrollo de programas de inclusión financiera que promuevan entre los productores rurales el acceso al crédito, los seguros, el ahorro, y los servicios de banca electrónica
- Fondos para la innovación, orientados a jóvenes rurales

### 4. Bienestar social

- Marcos regulatorios que promuevan el empoderamiento de las comunidades rurales
- Financiamiento para las organizaciones y estructuras de participación social
- Legislación laboral que incorpore particularidades del sector agrícola
- Fondos para reducir la brecha digital en las zonas rurales

### 5. Estado de Derecho

- Garantías de seguridad territorial y jurídica para las empresas y los habitantes rurales
- Mecanismos de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas
- Defensorías de derechos rurales
- Enfoque de género/juventud en la acción de las instituciones

### 6. Un Estado que entienda la ruralidad

- Gobiernos comprometidos con una visión integral, territorial y de largo plazo en el diseño y ejecución de las políticas públicas
- Mecanismos institucionales que articulen las políticas de Estado para el sector rural
- Instrumentos para la gobernabilidad del vínculo urbano-rural
- Presupuestos estables y con criterios territoriales de distribución
- Pactos y mecanismos locales y regionales de priorización de la inversión rural
- Provisión adecuada de bienes públicos rurales
- Priorización de los pequeños productores
- Política de subsidios

La tercera fase inicialmente considerada en el taller, referida a la identificación de los actores que deberían intervenir en la ejecución de las políticas orientadas a materializar la visión planteada, no alcanzó a desarrollarse, pues el tiempo restante de la sesión fue destinado a discutir los pasos a seguir en la ejecución del proyecto.

### Acuerdos

Los expertos acordaron que se continúe avanzando en la construcción de las propuestas que sustentarán el documento marco sobre gobernanza del desarrollo rural que será presentado a los gobiernos que asumirán en los próximos meses en América Latina. Para ello, cada experto indicará si desea continuar participando en la iniciativa, y el comité coordinador remitirá un documento preliminar de postulados que guiarán la formulación del documento marco, con el propósito de obtener una retroalimentación inicial por parte de los participantes.

Por su parte, la oficina de América Latina y el Caribe de la FAO, iniciará el acompañamiento de los procesos electorales que tendrán lugar a lo largo de 2018, promoviendo diálogos con las diversas plataformas políticas (*ex ante*) y, en especial, con los respectivos vencedores (*ex post*), sobre los documentos y propuestas elaborados por el grupo de expertos.