



XII Foro Internacional de Desarrollo Territorial

V Congreso Internacional Gestión Territorial para el Desarrollo Rural

“CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LA
POLÍTICA PÚBLICA PARA LA RURALIDAD
DE AMÉRICA LATINA EN EL SIGLO XXI”

Conclusiones

Del 6 al 9 de noviembre
de 2018
Hotel Tequendama - Bogotá D. C. - Colombia





XII FORO INTERNACIONAL DE DESARROLLO TERRITORIAL

“CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA RURALIDAD DE AMÉRICA LATINA EN EL SIGLO XXI”

Conclusiones

**Bogotá, Colombia - 05 al 09
de noviembre de 2018**

Contenido

Presentación	3
Desafíos del territorio rural	5
Avances en un pensamiento territorial para la ruralidad	7
La visión del desarrollo sostenible fortalece el enfoque territorial	7
El desarrollo está cada vez más centrado en el territorio	8
Es vital el reconocimiento de la integralidad territorial urbano rural	10
El ordenamiento territorial aporta una estrategia integradora	12
La cohesión e inclusión redefinen la aproximación a la equidad	13
La seguridad y soberanía alimentaria siguen siendo prioridad del desarrollo rural	14
La economía del territorio debe entenderse desde los sistemas territoriales de producción	16
Productividad e innovación son base del desarrollo sostenible	18
Modelo político de gobernanza multinivel	20
Democracia es la base del desarrollo territorial	20
La ruta de la identidad a la territorialidad son soporte de la acción colectiva	22
Gestionar el conflicto territorial es componente esencial del desarrollo territorial	23
Instituciones para la gestión del territorio	26
El territorio se convierte en el objeto de la política pública	26
Planeación y formalización de los pactos territoriales son la esencia de las políticas de desarrollo	27
La institucionalidad territorial tiene un carácter transversal	28
La institucionalidad sectorial tiene responsabilidad diferencial en el desarrollo de los territorios rurales	29

Presentación

La reflexión política y académica sobre lo rural, la ruralidad, la nueva ruralidad o el territorio rural ha enriquecido, durante las últimas dos décadas, las agendas de centros de investigación, organismos multilaterales especializados, unidades de planificación gubernamental, organizaciones de la sociedad civil y opinión pública, alcanzando importantes avances y acuerdos. Mucho se he escrito sobre el tema, sin embargo, no es posible concluir la existencia de un acuerdo inequívoco sobre su naturaleza, problemática y estrategia de gestionarle.

Con el propósito de realizar un análisis sobre estos procesos de pensamiento y acción política se ha creado, desde Brasil, un Foro de Desarrollo Rural con el concurso de decenas de instituciones interesadas, que han desarrollado una agenda de investigación y un evento Internacional sobre el desarrollo rural en América Latina, auspiciado por el Gobierno del país, entidades vinculadas al sector y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, alcanzando la realización de once versiones desde 2006.

En una dirección similar, desde 2009, más de un centenar de universidades y centros de investigación, en asocio con otras organizaciones, han conformado tres Redes de Gestión Territorial para el Desarrollo Rural en Brasil, México y Colombia, realizando diferentes actividades de investigación, formación e intercambio y cuatro Congresos en el tema.

Estos dos procesos han convergido en la realización de un Foro y Congreso único en el año 2018, realizado en Colombia como país sede, como producto del consenso sobre la relevancia del tema para el momento político e institucional que vive el país y sus antecedentes en términos del enorme y significativo aporte que desde la academia e institucionalidad colombiana se la realizado al debate y las estrategias de todo el Continente.

Como preparación a la realización del Foro se realizó en Salvador de Bahía, Brasil, en 2017 una Convención Preparatoria del XII Foro con una participación amplia de actores de Brasil, México, Colombia y otros países de la Región.

Tanto el Foro de Desarrollo Rural, como las Redes de Gestión Territorial y el IICA, coincidieron en este evento en la pertinencia del abordaje de lo rural desde

la perspectiva de los ajustes estructurales que ha vivido América Latina en los últimos decenios y llevar la reflexión a la pregunta sobre la centralidad de lo rural en el modelo de desarrollo predominante en la Región.

Por esta razón se organizó y convocó el XII Foro Internacional de Desarrollo Territorial tomando una hipótesis central, que establece que los logros alcanzados en desarrollo rural estarán determinados por el papel que le sea asignado al sector dentro del modelo de desarrollo nacional, lo que implica que en la medida en que este sea marginal, nunca alcanzarán las estrategias compensatorias o asistenciales para alcanzar un desarrollo rural equilibrado y sostenible.

El XII Foro se diseñó sobre la base de tres dimensiones analíticas y seis ejes temáticos. Se desarrollaron sesiones desde la perspectiva de análisis conceptual, político e institucional, con enfoque específico, desde esta perspectiva analítica, en cada una de ellas, reflexionando sobre las relaciones e implicaciones de lo rural respecto a los procesos de globalización e internacionalización del desarrollo; el grado de centralidad que el mundo rural alcanza en los modelos de desarrollo; las referencias rurales en la capacidad de impulsar ajustes estructurales en los modelos de desarrollo desde sus aportes e intereses; las relaciones sectoriales entre las políticas expresamente rurales y las otras que convergen en los territorios; la cohesión social y territorial como un componente crítico de las estrategias de inclusión de la sociedad y la economía rural; y los modelos de gestión territorial que se han abierto paso en la Región para atender el desarrollo rural.

El XII Foro contó con un formato que permitió que representantes de más de un centenar de organizaciones interesadas trabajaran y debatieran en forma amplia mediante la realización de 54 discusiones en grupos de trabajo, que discutieron en torno a 20 ponencias magistrales y 54 ponencias presentadas en 18 sesiones temáticas.

Estas son las conclusiones más relevantes, que no agotan el rico material producido, el cual forma parte de las memorias integrales del evento.

Desafíos del territorio rural

Los debates evidenciaron un acuerdo generalizado sobre los más importantes desafíos que afronta el mundo rural en América Latina, identificando las prioridades sentidas de la población rural. Estos factores crean condiciones que permiten definir un conjunto de preocupaciones que fueron destacadas en el XII Foro como condiciones habilitantes de un escenario de real de oportunidades para sortear las debilidades estructurales y aprovechar las oportunidades que se vislumbran en el futuro.

1. El medio rural sigue concentrando altos índices de pobreza

Los indicadores muestran una Región que no logra romper la inercia de la pobreza rural que hoy alcanza a cerca de sesenta millones de pobladores rurales, esto es más de la mitad de sus pobladores. Una quinta parte de la población rural de América Latina vive en condiciones de miseria, de acuerdo con las últimas cifras de la FAO, que indican que las tendencias de reducción de pobreza en las dos últimas décadas se han revertido indicando su crecimiento en los últimos años. De acuerdo con estas cifras, el 41% de los indigentes de América Latina se encuentran en el campo, a pesar de que este no es más de una quinta parte de la población total.

2. La retención de población en las zonas rurales es baja

La presión expulsora de población se mantiene, ligada a nuevos factores, como los efectos del cambio climático o el aumento de la inseguridad en el campo en amplias zonas de Centroamérica, México o Colombia.

3. La desigualdad es el más grave problema rural

Hay acuerdo en que el más grave problema que vive el territorio rural en América Latina es la altísima y prevalente desigualdad y marginación. Los indicadores de distribución de ingreso y tierra, acceso a servicios o espacios de participación, indican enormes brechas con respecto a las zonas urbanas, constituyéndose en la mayor expresión del carácter desigual de la Región, el mayor en el mundo.

4. La degradación ambiental contribuye a la debilidad del modelo de desarrollo rural

La enorme riqueza ecosistémica de la Región, contrasta con las tendencias de un aprovechamiento insostenible que hace de América Latina una de las regiones con mayor tasa de agotamiento de recursos, alcanzando una tasa de pérdida de sus bosques del 1% cada cinco años, lo que implica pérdida de biodiversidad, degradación de suelos y capacidad hídrica.

5. La economía rural es cada vez más diversificada

Las economías rurales de América Latina presentan un proceso de diversificación, abriendo espacios a nuevas opciones de aprovechamiento integral de la biomasa, economías extractivas minerales y diversas formas de servicios y comercio. Sin embargo, el sector agropecuario, pesquero y forestal siguen siendo los más importantes factores de estructuración del espacio rural.

6. En el espacio rural convive una variedad de modelos agrarios

El modelo de desarrollo agropecuario ha ido consolidando una estructura dual de economía moderna de monocultivo agroexportador y prevalencia de producción campesina diversificada, al tiempo que se mantienen rezagos significativos de modelos feudales, especulativos e ilegales de concentración improductiva de tierras.

7. La demanda agroalimentaria mundial está en expansión

Esta estructura se enfrenta al desafío del incremento de la demanda mundial de alimentos, que exigirá duplicar su producción mundial en los próximos treinta años, con una canasta de bienes extraordinariamente diferente a la actual, como resultado de los cambios en los hábitos de consumo, la urbanización y la valoración de la calidad, la inocuidad y la ética en temas ecológicos, sociales o de bienestar animal. Pero al tiempo se presenta un incremento de la demanda por productos provenientes de la bioeconomía en industrias, construcción o energía. Estos factores se constituyen en desafío y oportunidad para la economía rural.

8. América Latina es la región con mayor potencialidad de crecimiento de la oferta agroalimentaria

América Latina se considera una de las regiones con mayores posibilidades para aportar al incremento de la oferta de bienes y servicios provenientes de los espacios rurales, sean estos energéticos, alimentarios, ambientales o paisajísticos, dada la diversidad ecosistémica, la disponibilidad de suelo arable y riqueza hídrica, donde Colombia aparece como uno de los países llamados a jugar un papel preponderante.

Avances en un pensamiento territorial para la ruralidad

La primera dimensión que fue debatida en el XII Foro correspondió a las aproximaciones teórico conceptuales en las cuales se basan los diagnósticos sectoriales y las estrategias de políticas públicas. De las diferentes aproximaciones se puede concluir el importante avance alcanzado con base en la experiencia acumulada por América Latina. Algunos de los más importantes conceptos aportados en el debate se presentan a continuación.

La visión del desarrollo sostenible fortalece el enfoque territorial

La mayor preocupación destacada en las diferentes mesas de trabajo del XII Foro por la sostenibilidad del modelo de desarrollo y de las formas de aprovechamiento de los recursos naturales, ubicaron el tema de la sostenibilidad en lugar central de las discusiones y prioridades.

9. Hay un acuerdo mundial por una nueva cultura de producción y consumo para la sostenibilidad

La urgencia de introducir cambios en el modelo global de desarrollo ha quedado plasmada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible que conforman la Agenda 2030 suscrita por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, como un nuevo derrotero para el desarrollo. El eje central se basa en la necesidad de un cambio profundo y significativo en los presupuestos en los que se basa el desarrollo actualmente predominante en el mundo.

Recogiendo los principios aprobados en 1992 en la Cumbre de Río y en su Agenda 21, se exhorta por introducir cambios en las bases de crecimiento económico.

Esta dimensión adquiere concreción en las múltiples experiencias invocadas en el debate sostenido a lo largo del XII Foro. Especialmente destacables son los modelos de gestión productiva sostenible adelantados por comunidades de pequeños productores en diferentes lugares del continente, basados en estrategias de agroecología, labranza mínima o gestión de recursos hídricos, con evidentes resultados que indican su factibilidad económica, social y ambiental.

10. El cambio climático se posiciona como prioridad en las agendas y públicas

El cambio climático aparece reiterativamente como una preocupación sentida por las comunidades rurales, que reciben los efectos directos de las alteraciones en los patrones de temperatura y precipitación.

Se destacan agendas que buscan enfrentar el hecho de que la agricultura es uno de los responsables más importantes por su contribución a los factores que determinan los gases de efecto invernadero y la amenaza que significa el incremento de eventos extremos que resiente enormemente la certidumbre requerida para la inversión y producción, con estrategias de gestión de riesgos y medidas de mitigación.

Pero existe un creciente consenso en que la prioridad del mundo rural latinoamericano se centra en el desarrollo de modelos de adaptabilidad a los efectos del cambio climático, que atiendan a la creciente vulnerabilidad de los sistemas productivos agropecuarios. Es generalizada la aplicación de estrategias adaptativas, al tiempo que se identifica como una de las mayores prioridades de política pública a ser considerada en las estrategias para enfrentar los efectos del cambio climático.

11. La degradación y agotamiento de los recursos condicionan el futuro

La contabilidad del desarrollo refleja uno de los problemas para inducir cambios significativos en el modelo de producción, en razón a que prevalece

una visión reduccionista que centra los indicadores en el crecimiento económico, sin incorporar mediciones que reflejen el deterioro y agotamiento de los recursos que, en realidad, lastran cualquier medición del crecimiento.

Esto denota la carencia de visiones de largo plazo que condicionen los modelos económicos, generando incentivos reales a un cambio en el modelo de producción y consumo. Este aspecto fue destacado como uno de los condicionantes que deben ser considerados en los proyectos territoriales de desarrollo y que permitirían contar con evidencias que soporten la importancia de modelos agrícolas amigables con la naturaleza y estimar los costos reales, privados y sociales, de modelos carentes de una contabilidad ambiental.

12. El mundo ha alcanzado un consenso sobre la importancia de una estrategia de crecimiento verde

El impulso y destaque de modelos de producción sostenible presentes en las diferentes experiencias expuestas, se encuentran estrechamente ligados a la base conceptual que orientó el Acuerdo denominado El Futuro que Queremos que suscribió la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Cumbre de Río+20.

Los lineamientos de este Acuerdo se orientan a una economía verde o a una economía de crecimiento verde, como ha sido denominado en Colombia. En ellos se destacan nueve sectores económicos con capacidad de cambiar la ruta del desarrollo. De estos nueve sectores, cinco tienen una naturaleza esencialmente rural, agricultura y pesca sostenible, forestal, turismo ecológico y servicios ambientales.

Las experiencias presentadas en el XII Foro indican claramente la aplicación de innovaciones en algunos de estos sectores, donde se demuestra la factibilidad de estas prácticas y sus beneficios en términos de bienestar de las poblaciones en los territorios rurales.

El desarrollo está cada vez más centrado en el territorio

El enfoque territorial ha venido a enriquecer de forma sustantiva la lógica y orientación de las políticas públicas, sin embargo, no se evidencia un acuerdo total sobre su significado e implicaciones.

13. *La relevancia del enfoque territorial se soporta en una comprensión integral de la realidad*

Existen diversas aproximaciones en las cuales se pueden identificar elementos comunes que ayudan en la búsqueda de un concepto unificador.

- Reconoce el espacio geográfico como un elemento clave para la comprensión integradora de la realidad.
- Asume la naturaleza sistémica del desarrollo que refleja la complejidad de interacción de diversos actores, procesos, recursos y dinámicas que tienen relaciones funcionales que obligan a un abordaje integral y desvirtúan las lecturas o intervenciones segmentadas.
- Entiende que los procesos sociales subyacentes a un territorio tienen un carácter histórico y se construyen en procesos acumulativos que manifiestan identidad, pertenencia, adscripción y territorialidad como expresión cultural y política de la sociedad.
- Destaca la importancia de la singularidad y heterogeneidad de los territorios, definiendo un criterio de diferenciación que aboga por defender la descentralización y capacidad autonómica de sus pobladores para encontrar caminos propios de desarrollo, bienestar o progreso, así como sus acciones.

14. *Es crucial precisar el concepto de territorio en el marco de políticas para la ruralidad*

A partir de esta definición se evidencia, tanto en los debates académicos y en la instrumentación de políticas públicas, algunos elementos que la categoría territorio no cuenta con un acuerdo generalizado, lo cual se hizo evidente en las discusiones adelantadas en el XII Foro, los cuales están íntimamente ligados con la diferenciación entre espacio geográfico, paisaje y territorio, conceptos que en los debates son intercambiados sin mayor grado de diferenciación.

- Espacio geográfico es la categoría básica de delimitación cartográfica que hace referencia a cualquier porción que cumple con una característica específica. Lo rural se define como el espacio geográfico que se encuentra más allá de los límites de la continuidad constructiva urbana.
- El paisaje engloba los componentes abióticos, bióticos y antrópicos que conforman espacios de homogeneidad y diferenciación definida por criterios

relativos a sus componentes, funciones o características. Los tipos de paisajes varían de acuerdo a la aproximación concreta que se defina para ello, pero siempre referidos a los sistemas que le conforman, por ejemplo, paisaje de llanura, paisaje de montaña o paisaje de selva; o de sus funcionalidades, por ejemplo, paisaje agrícola, paisaje ganadero o paisaje urbano.

- El territorio, en cambio tiene una referencia de carácter institucional, definido en términos del espacio que delimita la jurisdicción de algún tipo de arreglo social o político que ejerce alguna autoridad. Los territorios político administrativos se definen en los marcos constitucionales y legales de los países y van desde la nación a los municipios. Pero existen otras formas de ejercer dominio y autoridad y, por tanto, de establecer delimitaciones territoriales. Por ejemplo, territorios étnicos, territorios de manejo especial como áreas de reserva ambiental o territorios fronterizos, todos ellos con algún modelo específico de gestión o gobierno.
- Una modelo relevante, aplicado en diversas experiencias territoriales en América Latina, es el Manejo Integrado de Paisaje, que resume de forma magnífica esta reflexión. Este modelo desarrolla ejemplos y propuestas de formalización de modelos de gestión en paisajes, como alternativa complementaria al modelo político administrativo, que también tiene excelentes ejemplos de prácticas exitosas.

Conceptualmente, esta precisión en la aplicación de los términos se considera como un aspecto de enorme significancia en su aplicación en los procesos sociales y en el desarrollo de instrumentos de política pública.

15. *El territorio tiene una estructura multinivel, desde lo local a lo global*

El segundo elemento que demanda precisión, tiene que ver con el criterio multinivel natural del enfoque territorial.

- El principio multiescalar que se desprende de la aproximación desde la perspectiva del paisaje para comprender el sentido multinivel de un sistema territorial. En términos concretos, cualquier paisaje forma parte de uno mayor que le engloba en unas variables o criterios específicos. De esta forma, una microcuenca forma parte de una cuenca y esta, a su vez, de una macrocuenca.
- Esto se contrapone a una idea muy generalizada de asociar el concepto de territorio exclusivamente con lo local y comunitario, visión que prima en

- muchas de las aproximaciones e interpretaciones conceptuales y de política.
- Desde la aproximación del territorio como categoría político institucional, las estructuras multinivel se definen formalmente con autoridades y modelos de gobernabilidad precisamente establecidos en la escala nación – región – departamento – subregión – municipio.
 - En este marco, el enfoque territorial hace referencia inequívoca a una aproximación que considera la complejidad, relaciones multidimensionales y sistémicas, el carácter de construcción histórica social, un anidamiento multinivel y un modelo de gestión sobre un espacio geográfico o paisaje, denominado territorio.

Es vital el reconocimiento de la integralidad territorial urbano rural

Especial insistencia se evidencia en la importancia de abordar la relación entre los espacios urbanos y rurales, sus lógicas e importancia en desarrollo, ante un continente que se urbaniza y donde lo rural no puede considerarse como residual de ese proceso.

16. Lo urbano no tiene una lógica única de megaciudades

De acuerdo con cifras de CEPAL, la distribución espacial de la población en América Latina presenta un patrón predominantemente urbano, con menos del 20% residente en espacios rurales. Sin embargo, este indicador, que valida la idea de la región como una de las más urbanas del mundo, esconde una estructura funcional que no se evidencia en esta cifra.

En primera instancia es de considerar que una tercera parte de la población reside en centros poblados de menos de cien mil habitantes, lo que significa que más de la mitad habita en centros menores o en áreas dispersas y apenas un 13% habita en ciudades de más de dos millones de habitantes. Las grandes aglomeraciones latinoamericanas presentan un significativo descenso en su dinámica de crecimiento, en tanto que las ciudades entre 100 mil habitantes y dos millones son las que presentan mayores crecimientos demográficos y económicos, sumando 645 centros de significativa importancia regional.

17. América Latina se urbaniza al tiempo que consolida regiones rurales

Esto indica que la Región presenta un modelo de dinamismo regional, diferente del supuesto de concentración extrema de la población que

prevaleció a mediados del siglo anterior. Pero también indica la existencia de una amplia red urbana que cubre el espacio latinoamericano, con más de 20 mil de centros urbanos de muy diverso tamaño. De estos centros, apenas un 4% supera los 100 mil habitantes.

18. La oposición urbano – rural es inconveniente para la concepción territorial

La idea generalizada de un espacio urbano separado y antagónico de un espacio rural no se corresponde con la realidad territorial de América Latina, ya que existe una relación funcional estrecha entre esos centros urbanos y los espacios rurales en los que se asientan, o que les rodean, según se quiera ver.

La existencia de estos miles de centros urbanos se explica por su relación con esos espacios rurales, y viceversa. Los lazos culturales, sociales, económicos y políticos entre unos y otros hace que se deba replantear la idea dominante de una dicotomía urbano y rural, que además de ser irreal, debilita significativamente las estrategias de desarrollo.

19. No hay territorios absolutamente urbanos o rurales, hay diferentes grados de combinación que conforman tipologías territoriales

Este es un primer desafío de las estrategias de desarrollo territorial, al reconocer que la dicotomía urbano rural debe ser sustituida por la unidad territorial urbano rural. Esto conduce a la necesidad de redefinir la ruralidad.

En el caso de Colombia, como en otros países de la Región, se requiere dejar atrás la definición oficial que define lo rural como resto, esto es, lo que está fuera de los centros administrativos; o lo que en otros países se entiende como lo que está por debajo de una cota, relativamente arbitraria, de población entre 2 y 5 mil habitantes.

20. Colombia exhibe un modelo alternativo de definir la ruralidad

Esta definición ha sido aplicada en Colombia en diversos ejercicios, entre ellos la Misión para la Transformación del Campo, que toma dos criterios claves.

- Primero, define como unidad de clasificación territorial los municipios, de

forma que hace una clasificación de ruralidad sin separar las cabeceras y resto, sino clasificando el territorio total de la entidad.

- Segundo, aplica criterios de tamaño del centro urbano, proporción de población fuera del centro urbano y densidad poblacional en el área rural, para establecer categorías. Esto permite establecer cuatro categorías: 1. Municipios que albergan ciudades de más de 100 mil habitantes, clasificados como Ciudades o aglomeraciones; 2. Municipios con centros poblados de tamaño significativo o altas densidades rurales, clasificados como Intermedios; 3. Municipios con centros de menor tamaño y densidades medias y alta proporción de población fuera del centro urbano, clasificados como Rurales; y 4. Municipios con pequeños núcleos, baja densidad y alta proporción de población fuera del centro, clasificados como Rural disperso.

Esta clasificación cambia la percepción de un país urbano, con solo un 22% de población rural, por un país con un 10% de municipios de Ciudades, con el 60% de sus pobladores viviendo en ellas y un 4% en sus áreas rurales; un 28% de sus municipios intermedios, que albergan un 10% del total nacional en sus centros urbanos y un 7% en su zona dispersa; y un 61% de sus municipios rurales, que albergan el 7% de la población nacional en sus centros urbanos y un 15% en su zona dispersa. Esto significa que la población en territorios y áreas rurales dispersas de Colombia es del 30%.

Este ejemplo deja dos conclusiones de significativa importancia para la definición de políticas públicas. El primero hace revisar el peso de lo rural en el total nacional y, segundo, evidencia la importancia de reconocer al territorio como categoría de clasificación, en este caso utilizando el territorio político administrativo del municipio.

El ordenamiento territorial aporta una estrategia integradora

La gestión territorial obliga a asumir estrategias de ordenamiento que permitan establecer procesos de actuación de los diferentes actores y niveles de gestión que componen los sistemas territoriales.

21. Definir las competencias en un sistema multinivel es decisivo para el desarrollo territorial

Al considerar la composición indisoluble de las estructuras territoriales constituida por niveles locales, regionales, nacionales e internacionales, surge la relevancia de establecer la diferenciación de las problemáticas,

fenómenos o dinámicas que condicionan el desarrollo, en cada uno de estos niveles. La unidad de materia que es preocupación de cada nivel, determina una ruta de eficiencia en su gestión basada en el principio de que el óptimo se alcanza cuando cada problema es gestionado en el nivel territorial en el cual se suscribe su naturaleza. Hay problemas locales que deben tener gestión local, regionales con gestión regional y nacionales con gestión nacional.

Esto se refleja en competencias, responsabilidades, funciones y medios para gestionar los desafíos del desarrollo. Este es uno de los más importantes objetivos del ordenamiento territorial y uno de los llamados más relevantes que se hace desde los debates del XII Foro, en dirección a que en las estrategias rurales deben ser consideradas las estructuras de ordenamiento territorial que, como se evidenció en los debates, no tiene el debido protagonismo al momento de pensar el desarrollo rural.

22. La articulación multisectorial y la gestión de redes institucionales son condición necesaria para el desarrollo

Así como se destaca la importancia de un ordenamiento por niveles territoriales, se destacó en forma enfática el desafío y dificultades que enfrenta la articulación de las estrategias entre los diferentes sectores o dimensiones de la institucionalidad y la política pública.

Este es un tema estrechamente ligado al ordenamiento de las problemáticas o temáticas en niveles territoriales, ya que los modelos de ordenamiento de competencias de cada sector son sustantivamente diferentes, dificultando el propósito de una actuación sinérgica y coordinada.

Los territorios, como unidad de análisis e intervención, aparecen como escenarios privilegiados para el logro de mejores niveles de concurrencia de las estrategias sectoriales, específicamente por su naturaleza sistémica y multidimensional. La articulación intersectorial debe ser considerada como una parte esencial del ordenamiento territorial.

23. El ordenamiento del uso del suelo aporta una nueva mirada estratégica del espacio rural

El espacio rural es el marco en el cual se establecen modelos de intervención y transformación del espacio natural a través de las formas como se hace

uso del suelo. Existe en los países de la región un avance en los modelos de ordenamiento ambiental del suelo basados en conceptos de aptitud y protección. Así se han establecido áreas protegidas, zonas de expansión agropecuaria, zonas urbanas o zonas especiales, como parte sustantiva de los procesos de planeación del territorio. Igualmente se cuenta con el ordenamiento de la ubicación de las infraestructuras que constituyen los bienes públicos territoriales. De esta forma, el ordenamiento del uso del suelo es determinante para las estrategias de desarrollo territorial, particularmente en los espacios rurales.

Predominantemente estos ordenamientos son de carácter normativo y sometidos al principio de comando y control. Sin embargo, hay otras experiencias que van más allá y buscan impulsar el ordenamiento influyendo directamente en las dinámicas territoriales que determinan las tendencias de uso del suelo.

Colombia ha introducido un modelo de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural que se sustenta en dos principios básicos de orden constitucional. El primero es la función social de la propiedad que, aplicado al suelo, determina que existe una obligación, inherente a la propiedad, que determina que el suelo debe usarse de forma que se obtenga el mejor resultado posible para la sociedad en su conjunto, particularmente relevante en los temas ambientales. El segundo es la garantía al derecho de propiedad que establece que el Estado garantiza la plenitud de derechos de un propietario para invertir, disponer y hacer aprovechamiento de la tierra.

Este proceso de ordenamiento vincula de forma efectiva los objetivos de sostenibilidad de los recursos con la promoción de modelos sostenibles y eficientes en términos de rentabilidad económica y externalidades sociales.

La cohesión e inclusión redefinen la aproximación a la equidad

Las condiciones de marginación, pobreza, exclusión y desigualdad constituyen una de las características más preocupantes de los territorios rurales de América Latina, tal como se evidenció en diferentes experiencias compartidas durante

las sesiones del XII Foro. El debate derivó hacia la necesidad de discutir criterios complementarios para una mejor comprensión de esta problemática.

24. La pobreza y la desigualdad son más que un problema individual de ingreso, compromete a la sociedad

Las carencias que conforman un marco de pobreza van más allá de los medios básicos materiales de vida, ya que incluye la privación de derechos fundamentales y la discriminación social por causa misma de la pobreza. Esto significa una consecuencia individual y familiar de quien se encuentra en este estado de marginación. Pero la pobreza tiene dos dimensiones, una de carácter individual que responde a las capacidades de inserción en la economía y la vida social, por causas sociales, económicas o culturales.

La otra dimensión tiene una naturaleza social, esto es, colectiva. Se trata de grupos sociales o de territorios que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y de pobreza estructural, más allá de ser una reunión de individuos pobres. La falta de oportunidades, las condiciones de riesgo, la segregación y la débil protección del Estado hacen que exista una especie de trampa de pobreza en estos grupos, en los cuales se establecen mecanismos de reproducción de pobreza. En esta segunda perspectiva se acepta el concepto de sociedad pobre no sociedad de pobres.

Estas dos aproximaciones han dado lugar a diferentes formas de clasificación de la pobreza y, por tanto, a diferentes estrategias para enfrentarla. Las primeras se reflejan en experiencias de políticas que se centran en el alivio a la pobreza basada en subsidios, de los cuales los fondos de transferencias condicionadas son su mejor expresión.

25. La inclusión económica, social y política para la construcción de una sociedad unida y solidaria

Considerando la pobreza desde una perspectiva social, colectiva y estructural se han abierto estrategias que se expresan principalmente en políticas de inclusión social y productiva, donde el énfasis está en la creación de mecanismos que posibiliten la inserción de los grupos vulnerables o marginados en las dinámicas más exitosas de la economía y el desarrollo social.

26. *La cohesión es una estrategia de convergencia para cerrar las brechas sociales y territoriales*

Esto ha dado paso a los conceptos de cohesión social y territorial que tienen su base en los criterios de inclusión y pertenencia y establecen un objetivo de convergencia, esto es, de procesos que permitan cerrar las brechas entre grupos sociales y económicos o entre regiones. Esto significa una estrategia de integración de grupos vulnerables, que es muy evidente en el caso de la economía campesina, en casos de modelos territoriales que otorgan prioridad al modelo colectivo y social como marco necesario para las soluciones individuales.

La seguridad y soberanía alimentaria siguen siendo prioridad del desarrollo rural

La disponibilidad, acceso y uso de los alimentos en el futuro, constituye una de las preocupaciones más destacadas en el medio rural, como fuente primaria y básica. Las sombras del hambre no han cesado y los problemas nutricionales, sea por desnutrición u obesidad, siguen constituyendo una enorme preocupación. En este marco la soberanía alimentaria de los países con respecto a sus prioridades estratégicas de producción alimentaria continúa siendo relevantes.

27. *La demanda mundial de alimentos exige más, pero más en sus atributos que en su cantidad*

La perspectiva de crecimiento de la demanda mundial de alimentos, implica un significativo incremento en la tasa de crecimiento de la producción, pero más allá de este reto que ya ha logrado la agricultura en el pasado, el mayor cambio se producirá en la calidad, diversidad y complejidad de los alimentos, más que en la cantidad.

El crecimiento de la clase media a nivel mundial ha significado un profundo cambio en los patrones de la demanda de alimentos, presionando por mayor demanda de proteínas de origen animal, preferencias por productos diferenciados, mayor calidad e inocuidad. Esto significa una enorme presión de demanda en los mercados de alimentos y señales claras que hacen prever una gran oportunidad y desafío para la oferta, que permita garantizar seguridad alimentaria.

28. *La oferta agroalimentaria enfrenta un desafío para crecer atendiendo nuevos condicionamientos*

Esto hace que no se supere la preocupación por la capacidad de la agricultura de responder a esta demanda en consideración a los condicionantes que afectan el crecimiento de la oferta, estrictamente vinculados a la disponibilidad de los recursos agua y suelo y a las necesidades de reducir significativamente la utilización de insumos provenientes de energías fósiles, que en las revoluciones de oferta alimentaria pasadas tuvieron un papel determinante.

Otra de las dimensiones que afloraron en las discusiones son las relativas al desarrollo de formas de atender a uno de los retos de la producción agroalimentaria que consiste en reducir la pérdida que alcanza a una tercera parte de la producción, como resultado de diferentes deficiencias en el proceso productivo, comercialización y uso de alimentos. Diversas prácticas presentadas en los debates destacaron la importancia de introducir soluciones prácticas y viables para atender esta problemática.

29. *La seguridad alimentaria tiene una dimensión local que requiere una mirada diferencial*

Otra de las dimensiones de la seguridad alimentaria corresponde a la enorme desigualdad existente y la forma diferencial como golpea a la población. Si bien se estima que la disponibilidad de alimentos podría responder a los requerimientos globales, la capacidad de acceso genera barreras insalvables a grupos específicos de población en condiciones de marginación y vulnerabilidad.

Una de las mayores paradojas es que la población de pequeños productores de alimentos tiene tasas de deficiencia alimentaria mayores que las de la población urbana, como resultado de bajos ingresos que les impide acceder a una canasta alimentaria más completa.

Múltiples experiencias presentadas en el evento trataron de soluciones desarrolladas para atender específicamente a necesidades de seguridad alimentaria de poblaciones rurales basadas en modelos eficientes de producción sostenible altamente diversificada, estrategias de fortalecimiento

de los flujos comerciales locales y mejoramiento de las prácticas de minimización de pérdidas, así como la reivindicación de la importancia del autoconsumo como una práctica económica, social y ambientalmente eficiente para garantizar estándares alimentarios adecuados en poblaciones vulnerables.

30. La soberanía alimentaria tiene un valor estratégico que es legítimamente reivindicado por la sociedad

Otra dimensión de los mercados alimentarios corresponde a la soberanía alimentaria que se esgrime como objetivos estratégicos en diversos países de la región. La preocupación se centra en debates sobre los mercados internacionales y regionales de productos agroalimentarios. Es motivo de debate la configuración de los mercados que han dado como resultado la diferenciación de países en importadores y exportadores netos de alimentos. El tema es entendido de forma divergente entre unos y otros.

Sin embargo, hay un común reconocimiento de las bondades de mercados internacionales libres, abiertos y transparentes, cosa que se reconoce que no existen, dadas las distorsiones originadas en las condiciones diferenciales de apoyo que los países desarrollados dan a su agricultura.

Pero, esto no subsana la necesidad de que cada sociedad tenga la posibilidad de manejar su abasto de alimentos de forma autónoma y libre. La dependencia alimentaria atenta contra la seguridad nacional.

Este tema aparece recurrentemente en las estrategias de desarrollo rural y de agricultura familiar como vías para garantizar ofertas internas estratégicas y justifica las prácticas de medidas de protección que siguen siendo defendidas por organizaciones de productores y de la sociedad civil.

La economía del territorio debe entenderse desde los sistemas territoriales de producción

La economía del territorio emerge como uno de los conceptos más significativo en diversas experiencias de desarrollo productivo presentadas en el XII Foro. Se trata de una visión integral de la economía, sus cadenas de valor agregado y la importancia del espacio y del potencial económico endógeno.

31. Los aglomerados productivos posibilitan la generación de economía de escala y la competitividad

Los ejemplos analizados, ponen de manifiesto uno de los debates de mayor significado para la orientación de la política pública, al momento de tomar partido en uno de los dilemas claves de la política agropecuaria. El reconocimiento de la importancia de las economías de escala como una condición de los mercados competitivos o de la simple eficiencia económica y social, señala umbrales de producción que dan viabilidad a la producción agropecuaria.

Esta evidencia ha creado una aparente disyuntiva que favorece la visión del agronegocio, frente a la pequeña y mediana producción. En realidad, se presentan diferentes combinaciones de arreglos, que posibilitan las economías de escala basadas en modelos asociativos de pequeños productores, particularmente en algunos eslabones de la producción. Pero igualmente se encuentran modelos de alianzas entre asociaciones de productores pequeños y productores de mayor tamaño y capacidad.

Lo que es evidente es que la pequeña producción agropecuaria con capacidad de inserción en mercados eficientes debe parte fundamental de su viabilidad a la aglomeración de productores y de los modelos de asociatividad o cooperación que alcancen, para alcanzar una masa crítica que le permita su inserción en cadenas de valor con capacidad de negociación y sostenibilidad.

La agricultura familiar es uno de los modelos más significativos de esta estructura de producción en aglomeración, carácter que distingue igualmente a las estructuras de finca y sistemas de producción campesinos y comunitarios, que constituyen sistemas territoriales de producción, antes que unidades independientes, como se les consideran en la mayor parte de las políticas públicas en América Latina.

32. El modelo de Clúster productivo refleja la dimensión meso económica del territorio

La economía del territorio se antepone a las visiones microeconómicas que se centran en la unidad productiva considerada individualmente.

Esencialmente consiste en considerar la interdependencia de los actores que conforman una cadena de valor en la producción de bienes y servicios, que establecen relaciones de intercambio donde factores como la productividad, competitividad y rentabilidad son atributo de los agentes económicos individuales y de la capacidad para establecer relaciones técnicas y comerciales eficientes con los otros eslabones involucrados en el proceso productivo.

Una visión que permite comprender mejor las relaciones entre proveedores de insumos, productores primarios, comercializadores, transportistas, acopiadores, industriales, prestadores de servicios tecnológicos, servicios financieros y otros servicios institucionales. Este conjunto, tiene una dimensión mesoeconómica que permite una visión integral que permite entender y potenciar las capacidades endógenas del territorio.

33. *Los atributos del territorio son externalidades determinantes de la eficiencia productiva*

Otro factor que se evidencia en los casos discutidos permite valorar la importancia de los factores de entorno que determinan la productividad de la producción rural, lo que se define en términos generales como competitividad sistémica, en referencia a los factores que son determinados por el contexto territorial en el cual se desarrolla la actividad productiva.

Las dotaciones de carácter territorial pueden incluir los recursos naturales, infraestructuras de comunicación, servicios de energía, institucionalidad, seguridad, tecnología u oferta laboral adecuada a las necesidades de la producción. Estos factores actúan como externalidades a la producción y son definitivos, al punto de constituirse en factores atractores de inversión o determinantes de la sostenibilidad de la producción.

34. *Los bienes públicos productivos territoriales son los principales determinantes de sistemas productivos eficientes*

La localización está vinculada estrechamente con el concepto de la provisión de bienes públicos y el significado de la responsabilidad del Estado ya que la base fundamental que determina los factores de localización se componen de bienes públicos.

La prioridad de la política pública productiva es la de crear condiciones para que el proceso productivo y el mercado operen adecuadamente. Esto lo realiza por medio de intervenciones que buscan corregir imperfecciones de los mercados o compensar las distorsiones que se presentan, de un lado, y la provisión de bienes públicos, de otro.

Es un acuerdo amplio la preocupación por el peso reducido que tiene la inversión pública en bienes públicos, en contraste con las inversiones orientadas a transferencias privadas, individuales para compensar costos o precios.

35. *La proximidad a los mercados es un atributo que es necesario construir*

Los análisis han conducido a otorgar destacada importancia a la orientación, aprovechamiento y articulación de las cadenas productivas a los mercados y demanda próximos a los centros de producción, de forma que se busque la reducción de las cadenas de distribución y comercialización, así como los procesos de acopio.

Las estrategias de circuitos cortos aparecen como la práctica más destacada, en la cual se busca el privilegio de los mercados locales y regionales, integrando estrategias de comercialización de la producción primaria con las estrategias de abasto de alimentos de los centros urbanos de los mismos territorios rurales, el abastecimiento a las demandas de compras institucionales en los mismos territorios o en estrategias de producción para actividades agroindustriales o de servicios de alojamiento.

Productividad e innovación son base del desarrollo sostenible

Tal como se expresa en la Agenda 2030 suscrita por los países del mundo como una apuesta global por una transformación de la cultura de producción y consumo, establece una destacada importancia a la eficiencia en la gestión de los recursos comprometidos en los procesos económicos. Tanto los objetivos centrados en la dimensión ambiental, como el papel del conocimiento, la innovación y la productividad estuvieron presentes como ejes de los debates y conclusiones del XII Foro.

36. *Se requiere una nueva visión de productividad inclusiva y sostenible*

La productividad como relación entre producto obtenido de la actividad económica y los recursos invertidos se replantea desde una visión exclusivamente centrada en el volumen y valor de la producción hacia una valoración de eficiencia que reconoce que el producto debe incorporar adicionalmente los logros en sostenibilidad ambiental y en equidad distributiva. De esta forma, la productividad avanza hacia una nueva medición, donde el logro en valor de la producción, más sostenibilidad ambiental, más distribución, por unidad de recurso invertido, indican una verdadera relación de productividad social.

37. *El conocimiento e innovación en el marco de una sociedad de la información son claves para el logro de productividad*

En esta perspectiva, el foco de atención del desarrollo se sitúa en la capacidad para alcanzar mayores niveles de productividad en la producción, para alcanzar las metas del desarrollo sostenible. Se evidencia, en múltiples casos expuestos, que América Latina acusa una pobre dinámica de crecimiento de la productividad en el sector agropecuario.

La sociedad de la información y el conocimiento ofrece hoy una oportunidad para cambios significativos en la mejora de la productividad por medio de procesos de incorporación de prácticas más eficientes. Esta relación entre el conocimiento y la eficiencia productiva se concreta en procesos de innovación como mecanismo para transformar productos, procesos, formas de organización, estrategias de mercado, instituciones y la gestión social.

38. *La reconversión productiva se alcanzará con base en plataformas territoriales de innovación*

Abundaron las experiencias a lo largo de las sesiones de trabajo del XII Foro en torno a prácticas centradas en procesos de innovación. En ellas se aprecia la tendencia clara a privilegiar los modelos sistémicos de promoción y difusión de la innovación en estrategias territoriales que se basan en redes de intercambio, diálogos de saberes y multiplicidad de actores, que sustituyen las lógicas verticales tradicionales de un extensionismo vertical

basados en transferencias lineales de prácticas y conocimientos con bajo protagonismo de los productores considerados como receptores pasivos de conocimiento.

A dimensión territorial de los procesos de innovación se destacan como modelos de alta eficiencia al considerar las leyes o patrones de difusión del conocimiento a lo largo de cadenas localizadas de producción, el papel de la proximidad y vecindad para la adopción de las innovaciones, las lógicas económicas de adaptación y adecuación de prácticas y conocimientos a las condiciones particulares de los territorios, en esquemas de alta eficiencia.

El caso de la Ley de Innovación Agropecuaria de Colombia, de reciente aprobación, indica uno de los mejores ejemplos de este profundo cambio de visión en los modelos de innovación vinculados a los enfoques territoriales.

Modelo político de gobernanza multinivel

La segunda dimensión que abordó el XII Foro se relacionó con el marco político en el cual se producen los procesos de desarrollo territorial, dando cuenta de las tensiones, conflictos e intereses que se producen en el territorio. En este campo los debates permiten identificar las fuerzas sociales que le dan soporte a la gobernanza territorial. La intensidad del debate permitió identificar algunas de las más significativas prioridades a considerar en la tarea de formular políticas públicas o para definir estrategias de actuación de actores de la sociedad civil o de los mismos productores.

Los modelos de gestión con jurisdicción sobre un espacio determinado son la esencia del enfoque territorial. Un espacio delimitado, con una instancia reconocida, legítima y representativa que ejerza una autoridad respecto a un conjunto de temas, es un territorio, desde la perspectiva política. El territorio, en esta perspectiva, es una forma de ejercicio de poder. Es por ello que el territorio tiene una connotación política que se integra por un espacio, una estructura de gestión y un mandato y en esto radica la fuerza del enfoque territorial como estrategia de gestión.

Democracia es la base del desarrollo territorial

Muchas de las discusiones adelantadas pusieron de manifiesto la preocupación por las condiciones actuales de la democracia en la Región, razón por la cual se

expresó la necesidad de tomar conciencia sobre esta dimensión en la discusión sobre la factibilidad real de los modelos territoriales.

El Estado de Derecho como modelo generalizado en América Latina se soporta en un modelo de democracia liberal sustentada en principios básicos como la separación de poderes; elecciones libres y universales; el Estado garantista de los derechos de los ciudadanos; a la igualdad ante la ley; a la supeditación del interés privado al interés público; al monopolio de la fuerza por parte del Estado; o el control social y la rendición de cuentas. No obstante, hay consenso sobre las enormes fragilidades que aquejan a la democracia en la región, a pesar de que su restablecimiento ha sido uno de los más importantes logros del siglo XX.

39. *América Latina resiente aún un déficit de democracia*

Los debates adelantados ponen de relieve el peso que la democracia tiene en el establecimiento de modelos efectivos de aplicación del enfoque territorial para el sector rural. La esencia del modelo territorial se centra en la posibilidad de encontrar equilibrio de poder entre los diferentes actores involucrados en los procesos de desarrollo territorial. Sin embargo, la estructura de concentración de poder y distorsiones como el corporativismo, patrimonialismo, clientelismo, demagogia o corrupción deterioran el ambiente político impidiendo la gestión de los conflictos naturales de la sociedad humana.

La democracia en América Latina se encuentra en un proceso de formación y aún con sus debilidades, es reconocida por todos como el camino adecuado para alcanzar los objetivos de desarrollo, pero al tiempo se reconoce que los problemas actuales de la democracia se manifiestan en déficit de democracia política, lastrando el papel del Estado y la efectividad de las políticas públicas.

La precariedad de la democracia es, principalmente, la distribución inequitativa del poder que se traduce en desigualdad del ingreso o de la tierra, incapacidad de encontrar solución pacífica de los conflictos y dificultades para alcanzar la gobernabilidad necesaria de las políticas públicas, entre otros efectos indeseables.

Pero la democracia igualmente se manifiesta en el campo económico. El modelo predominante en América Latina es la economía liberal de mercado

cuyo funcionamiento requiere de fundamentos de carácter democrático como son la libre competencia, la plena información, respeto a las reglas de la competencia, el acatamiento de las reglas, la inexistencia de posiciones dominantes espurias o actuaciones abiertamente al margen de la ley, todo lo cual se puede leer como un equilibrio en el ejercicio del poder de los actores y sus intereses.

El cumplimiento de estas condiciones debe ser garantizadas por la instancia rectora de la economía, esto es, por el Estado, pero cuando este no lo logra, se presentarán distorsiones en los mercados que impiden la existencia de una democracia económica. Esta es otra de las tareas que se identifican como parte de la construcción de la democracia, como soporte de consensos, acuerdos y gestión democrática de los conflictos que permitirían un funcionamiento eficiente del modelo económico.

40. *La democracia representativa transita hacia una democracia mixta*

Las experiencias presentadas en el XII Foro dan cuenta de diversos mecanismos de trabajo coordinado y de desafíos de la gestión de políticas públicas y la participación ciudadana.

En términos formales, la democracia representativa es la columna vertebral del Estado de Derecho y las estructuras institucionales territoriales están conformadas sobre la base de autoridades ejecutivas y cuerpos legislativos electos por voto popular.

La democracia representativa está organizada en forma territorial, correspondiéndose con la estructura político administrativa que establece las entidades territoriales subnacionales como los departamentos (estados, provincias) y municipios, además de diferentes formas de asociación entre ellos. Allí se generan las políticas públicas en cada nivel y se establecen los procesos de intervención pública con los procesos de desarrollo. Los procesos de planeación, implementación de políticas públicas y disposición de recursos fiscales se ajustan a esta estructura.

En este marco político ha emergido un modelo de ejercicio político basado en la participación de los ciudadanos en los asuntos relativos a las estrategias de desarrollo. La participación es una forma complementaria de democracia que

ha sido reconocida e incorporada en los marcos normativos, estableciendo espacios de poder que son ejercidos directamente por organizaciones de productores o de la sociedad civil.

Esto ha implicado un modelo de democracia mixta que estructura un modelo de gestión en el cual las políticas públicas incorporan estrategias explícitas de complementariedad y articulación entre las decisiones de las instituciones de gobierno con la sociedad.

La democracia participativa entraña un contacto directo con la población objetivo de las políticas públicas, lo que le imprime un sentido local territorial, en el cual los grupos sociales demandan espacios reales de poder, esto es de decisión, autonomía y vocería, sobre los asuntos propios de las políticas, en un modelo de cogestión con las instancias públicas de naturaleza gubernamental.

41. Voz y decisión de la población rural es indispensable para una verdadera democracia

El peso político de la sociedad rural es uno de los aspectos que más incide en el papel marginal que tiende a asignarse a lo rural dentro de las prioridades nacionales, tal como ha sido reiterado en los diversos debates realizados al XII Foro.

Se evidencia un desequilibrio entre el espacio real de poder de los intereses urbanos, industriales o financieros, frente a los intereses agropecuarios, como ejemplo de un desbalance que ha privilegiado la urbanización y que ha debilitado la inversión e institucionalidad en el espacio rural, como marca histórica del último siglo.

Un replanteamiento del modelo de desarrollo, en la línea establecida por el Acuerdo El Futuro que Queremos de Río+20 y la Agenda 2030, significa un cambio sustantivo en el peso de la sociedad rural, su economía y vocería dentro del modelo político nacional. En este sentido los debates llaman a la necesidad de visibilizar en forma más contundente los aportes estratégicos de economías rurales, en especial la economía campesina, familiar y comunitaria, por sus aportes en términos de seguridad alimentaria, ocupación territorial, gobernanza, cultura, servicios ambientales, preservación de la agrobiodiversidad o estabilidad.

Un mayor empoderamiento de las sociedades locales rurales no es solo un interés de reivindicación de un grupo poblacional con el cual se ha acumulado una deuda histórica, sino que se corresponde con los intereses estratégicos de la sociedad en su conjunto, urbana y rural.

42. De las estrategias diferenciadas a la autonomía son un tránsito obligado del centralismo a la descentralización

Los modelos de democratización, entendidos como el equilibrio en la distribución del poder, llevan implícito un sentido de descentralización que atiende al reconocimiento de las instancias territoriales de nivel local, que tienen las competencias y ventajas comparativas para atender los temas centrales del desarrollo rural, como los espacios privilegiados para formular, implementar y gestionar las políticas públicas de desarrollo territorial.

Sin embargo, la realidad actual de América Latina, como se evidencia en las experiencias analizadas, están fuertemente marcadas por el centralismo que concentra en el nivel nacional el poder de decisión, los instrumentos de intervención y los recursos de implementación. A esto se enfrenta la marcada tendencia de demanda de mayor autonomía territorial, que es evidente en las prácticas territoriales.

Las políticas centralizadas, en reconocimiento a la extraordinaria heterogeneidad de los territorios, ha acogido el principio de diferenciación que se traduce en el establecimiento de estrategias que se puedan ajustar a las condiciones particulares de cada espacio local o grupo poblacional. Pero esto no deja de llevar implícito el sentido centralista donde las decisiones de diferenciación son tomadas en el nivel territorial nacional o regional, no en el local.

Mayores espacios de autonomía local son la esencia del modelo de abajo – arriba que impregna todo el discurso de política pública de la actualidad, pero se evidencia en los debates que, sin niveles significativos de autonomía, este modelo no deja de ser un slogan vacío.

La ruta de la identidad a la territorialidad son soporte de la acción colectiva

La naturaleza histórica y de construcción social del territorio se expresa en una energía política, articuladora de las fuerzas sociales en procura de mejores

condiciones de desarrollo. Este es una de las más significativas conclusiones que se pueden recoger de los debates de las experiencias de desarrollo territorial presentadas en el XII Foro. El hecho contundente que soporta esta idea es la extraordinaria proliferación de iniciativas, emprendimientos y soluciones que las sociedades rurales encuentran a sus problemas, que emergen de forma autónoma, muchas veces sin contar con apoyos públicos o privados.

43. *La identidad se transforma en territorialidad como fuerza social*

El territorio, sea considerado en su nivel local, regional o nacional, tiene un rasgo definitorio que es su identidad, conformada por los componentes culturales que le diferencian de otros territorios y le imprimen un sentido de adscripción y pertenencia a sus habitantes. La identidad actúa como un factor cohesionador de primer nivel, como un sentimiento que entraña comportamientos gregarios y solidarios con una comunidad con la cual se comparten valores, códigos, sentimientos, historia y deseos. Esto es especialmente significativo en los niveles locales, donde la proximidad permite que estos sentimientos se hagan más concretos, evidentes, cotidianos y efectivos.

La identidad tiene naturalezas diversas, tan diversos como son los territorios. En las experiencias debatidas en el XII Foro se pueden identificar identidades de origen étnico, productivo, ideológico o de carácter ecosistémico. Los factores estructuradores de la identidad están determinados esencialmente por la historia del territorio.

Ahora, la identidad se transforma en una expresión política cuando se expresa como territorialidad, esto es el sentido de poder que implica el pertenecer a un territorio con identidad. Cada territorio convoca y ejerce poder que es determinante en la naturaleza de las decisiones que conducen al desarrollo. La territorialidad es una fuerza social de tal importancia que ha marcado la historia de guerras de la humanidad.

44. *La acción colectiva se transforma en innovación social, control social y participación efectiva*

Esta fuerza política conduce a uno de los pilares políticos de las bases del desarrollo territorial que es la capacidad de movilización de los actores sociales en procura de un objetivo común o al reconocimiento y defensa

del bien común. Pasar del sentimiento de territorialidad tiene una de sus expresiones por la vía de la acción colectiva, que explica por qué las comunidades son capaces de movilizarse con iniciativa propia y a aportar esfuerzo individual, por un beneficio colectivo.

La mejor expresión de la acción colectiva se evidencia en la innovación social, esencia de muchas de las experiencias presentadas, que comprende las iniciativas que surgen de la sociedad sin que estén mediadas por el Estado o el mercado, es decir, no son políticas públicas, ni negocios.

La innovación social tiene incentivos y motivaciones en la acción colectiva que se alimenta de la territorialidad e identidad. Forman parte de esta innovación social los diferentes mecanismos de organización filantrópica, voluntaria, de representación o de naturaleza solidaria, que tiene su espacio más dinámico y rico, en las comunidades y territorios locales en los cuales las condiciones son más difíciles y precarias, lo que demuestra la enorme capacidad que tienen las comunidades. Este aspecto se demuestra con creces en los debates desarrollados en el XII Foro.

Gestionar el conflicto territorial es componente esencial del desarrollo territorial

El territorio es escenario natural de conflicto de intereses que convergen como expresión de lo público, donde se encuentran visiones antagónicas o competencia por recursos o por objetivos disímiles. La gestión civilizada y democrática de los conflictos territoriales son la esencia política de la gestión territorial.

45. *Los pactos y proyectos estratégicos son los fundamentos del enfoque territorial*

Alcanzar acuerdos colectivos para emprender estrategias de desarrollo, se basa en la suscripción de pactos territoriales en los cuales los diferentes actores interesados plasman los resultados de procesos de negociación. Este es el verdadero sentido del ejercicio equilibrado del poder y es allí donde se hacen realidad los desafíos para la formulación de proyectos estratégicos territoriales que logren convocar los diferentes intereses legítimos de los actores territoriales. El propósito de la gestión del conflicto implica encontrar puntos en común a partir de los intereses entre lo público y lo privados, entre lo urbano y rural,

entre lo productivo y lo ambiental, entre pequeños productores y empresarios de agronegocios, entre trabajadores y propietarios de tierra, entre agricultura e industria.

Los ejemplos de políticas públicas o iniciativas comunitarias debatidas en el XII Foro relevan la dificultad, al tiempo que la importancia, para alcanzar estos espacios de negociación y consenso y destacan el papel irrenunciable del Estado para promover, facilitar y mediar en estos procesos, en busca de los acuerdos políticos necesarios para que las iniciativas de desarrollo territorial cuenten con viabilidad y efectividad. El Estado debe construir confianza entre los actores de forma que los proyectos de territorio compartido logren la integración de visiones en un objetivo sinceramente compartido por todos los intereses antagónicos.

La competencia entre intereses no cesará, pero en un marco de democracia real, es posible lograr que mecanismos como la intervención pública o el mercado tengan una capacidad razonable de mediación.

46. La gobernanza es multinivel entre actores diversos y niveles territoriales

La gobernanza es entendida como la capacidad para gestionar las estrategias o rutas de desarrollo como resultado de la actuación de una red compleja de actores que incluye al Estado, la sociedad civil y los agentes económicos en los niveles locales, nacionales o globales. De lo cual se desprende la naturaleza multinivel que se le asigna como modelo político de ejercicio de poder.

Los debates realizados abordan desde distintas perspectivas el tema de la gobernanza, poniendo el énfasis en las evidentes debilidades acusadas en el caso del desarrollo territorial rural, donde se acumula una larga historia de estrategias de desarrollo que han abortado sin lograr los objetivos propuestos.

Se hace un llamado a abordar la estructura de gobernanza como un componente fundamental de las estrategias de desarrollo, con sentido crítico y realista, como contraposición al voluntarismo simplificador de muchas estrategias que pierden su capacidad de impacto en un entorno de baja gobernanza.

De esta forma la gobernanza multinivel emerge como un componente obligado de las políticas públicas y de las iniciativas de la innovación social que tiene la capacidad de ordenar el sentido político de ejercicio de poder que subyace a todas las estrategias de desarrollo. Alcanzar la gobernanza en requisito indispensable para el desarrollo sostenible.

47. Ningún actor puede ser excluido de un modelo de gobernanza multinivel

En el Estado de Derecho y en ejercicio de la democracia representativa, el Estado cumple un papel crucial en la garantía de una gobernanza democrática, ya que detenta el poder delegado de la sociedad que lidera y orienta una visión o proyecto de sociedad, utilizando su capacidad para crear normas reguladoras, formular y aplicar políticas públicas y mediar en los diferentes intereses, con el mandato explícito de proteger a los sectores más débiles de la sociedad.

Por su parte, la sociedad civil juega un rol definitivo. Primero como ejercicio de control social y político del Estado, quien siempre tendrá la responsabilidad de rendir cuentas de su gestión. Segundo, en una democracia mixta, representativa participativa, la organización de la sociedad civil como interlocutores válidos con el Estado es clave en procesos específicos de formulación y gestión de las políticas públicas. Pero, más allá de la gestión estatal, la sociedad civil cumple un papel sustantivo como sujeto del desarrollo, esto es, con capacidad, iniciativa y decisión, reflejada en acciones autónomas que contribuyen al logro de los objetivos del desarrollo territorial, particularmente en los espacios locales.

El sector productivo, empresarial, desde los más pequeños emprendimientos, hasta las mayores corporaciones, tienen un rol determinante, pero que se juegan dentro del espacio de lo privado o semipúblico. El sector privado crea espacios de representación de sus intereses, sean gremios o asociaciones, que contribuyen a la definición de estrategias que favorezcan el cumplimiento de sus objetivos económicos. Sin embargo, el actor empresarial no se limita a sus meros intereses de lucro, abriendo un espacio de enorme importancia en los campos de la responsabilidad social empresarial o el compromiso con los objetivos comunes del proyecto territorial y de nación.

Estos tres sectores, Estado – Sociedad Civil – Sector Empresarial, tienen sus propios referentes en los distintos niveles territoriales, locales, regionales, nacionales e internacionales, constituyendo una estructura compleja de relaciones en las cuales se fundamenta la gobernanza multinivel.

Instituciones para la gestión del territorio

La institucionalidad comprende el conjunto de reglas o normas que recogen los acuerdos sociales, respaldados políticamente por pactos de diversa naturaleza, sean formales o informales, sean públicos o privados. Igualmente comprende las organizaciones que se establecen con base en esos arreglos, estableciendo instancias de interlocución y gestión. Estas instituciones conforman los actores concretos que gestionan el territorio.

El XII Foro adelantó debates sobre la institucionalidad, en continuidad con la discusión sobre el enfoque conceptual y el marco del poder político, entendiendo que al final, las instituciones son el resultado concreto de los principios conceptuales asumidos en espacios de poder y gobernanza concretos.

El territorio se convierte en el objeto de la política pública

Como se manifestó en diferentes debates y análisis realizados en el XII Foro, y se ha consignado en estas conclusiones, el enfoque territorial tiene una expresión político institucional, que como sistema complejo territorial puede ser conceptualizado, diagnosticado, planificado y gestionado en forma integral, con la posibilidad de contar con intervenciones de política pública integrales y transversales de carácter territorial.

48. *El enfoque territorial implica políticas para delimitaciones espaciales con capacidad de gestión*

Esto significa que, a diferencia de las políticas sectoriales, que tienen una unidad de materia en torno a una especialización programática y disciplinaria, como es el caso de salud, educación, infraestructura o desarrollo agropecuario y una definición de población objetivo correspondiente como grupo poblacional o rubro productivo, las políticas territoriales definen como objeto de su intervención un espacio.

Institucionalmente este espacio se corresponde con la definición de un espacio delimitado, que debe estar reconocido, contar con una identidad, un sentido de territorialidad, historia e instituciones que permitan la gestión de planes o proyectos estratégicos acogidos a un pacto territorial.

Este aspecto fue objeto de polémica en los debates, ya que hay opiniones que plantean que la delimitación territorial corresponde a una definición de carácter social que no debe estar referida a las divisiones político administrativas oficiales de los países. Sin embargo, es necesario reconocer que el modelo predominante de las políticas territoriales para el desarrollo rural toma como unidad de gestión, participación y planeación los recortes municipales. Así es el caso de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural en Colombia, México, Guatemala o Costa Rica, o de conjuntos de municipios como es el caso de los Territorios de Ciudadanía en Brasil.

49. *Hoy la preocupación se orienta a la integralidad de la agenda en el territorio*

Las agendas de desarrollo rural, bajo el enfoque territorial, tienen un carácter de integralidad, desbordando los límites de la visión exclusivamente productiva, como puede ser una agenda de fomento agropecuario. Las agendas territoriales de políticas públicas están conformadas por componentes de orden sectorial y mecanismos de articulación y coordinación.

Como se menciona en una de las presentaciones de experiencias, en América Latina se cuenta con una experiencia que antecede el enfoque territorial, en el modelo de Desarrollo Rural Integral, DRI, que introdujo los conceptos de integralidad del desarrollo, con especial énfasis en las dotaciones de bienes públicos territoriales.

Planeación y formalización de los pactos territoriales son la esencia de las políticas de desarrollo

El desarrollo endógeno que aprovecha las potencialidades territoriales propias, sea en niveles locales o regionales, se traduce en un acuerdo de desarrollo que se debe reflejar en las orientaciones y estrategias de política pública. En modelos centralistas este proceso tiene poca participación de los niveles territoriales subnacionales, particularmente los territorios locales.

50. *La planeación, participación y suscripción de pactos son la fortaleza instrumental del enfoque territorial*

Una de las estrategias más importantes que fueron referidas en las experiencias presentadas se relacionan con los modelos de planificación participativa que se ha ido abriendo paso en las políticas públicas de la Región. Corresponde a modelos donde se reconoce la legitimidad de la interlocución con la sociedad civil o las organizaciones de productores en la formulación de prioridades, estrategias y modalidades de intervención.

La planeación se convierte en un instrumento institucional de reglas y organizaciones que cumplen con la función de formalización de los acuerdos sociales, traduciéndolas en agendas concretas de acciones y responsabilidades de los actores. La planeación cuenta con estructuras formales como es el caso de colegiados o consejos territoriales para la planeación territorial o sectorial. Ejemplos de ello son los casos de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural en México o Colombia y los Colegiados Territoriales en Brasil.

51. *Alcanzar una planeación participativa vinculante es un desafío a resolver*

Los planes territoriales parten de modelos de diagnósticos consensuados entre los actores que expresan las negociaciones alcanzadas y, a partir de allí, las prioridades estratégicas, las acciones, los roles de los actores territoriales y los compromisos de la institucionalidad pública, así como los compromisos fiscales.

Los planes y proyectos estratégicos territoriales se han multiplicado en la Región, convirtiéndose en una marca del enfoque territorial, sin embargo, se manifiestan debilidades como mecanismo institucional formal, en primera instancia por carecer de un carácter vinculante que obligue a los actores públicos a cumplir con sus orientaciones.

El segundo problema que se manifiesta se relaciona con el débil vínculo de estos planes territoriales con las estructuras formales de planes municipales, departamentales (provinciales o estatales) o nacionales.

Igualmente se ven limitados por el estrecho margen de autonomía que tienen los agentes públicos sectoriales en los niveles subnacionales, producto de la prevalencia de un marcado énfasis centralizador.

Los debates del XII Foro reflejan la necesidad de avanzar en el fortalecimiento de los mecanismos institucionales de planificación descentralizada y participativa, con el propósito de alcanzar sincronía entre los pactos políticos del territorio y las políticas públicas.

52. *Los proyectos estratégicos territoriales constituyen pieza básica de la intervención territorial*

Se expande la práctica de formulación de proyectos cada vez más integrales y participativos como alternativa a las políticas individualizadas tradicionales. Estos proyectos representan la concreción de los procesos de planeación participativa territorial. La característica más destacada de estos proyectos estratégicos es su sentido integral al considerar un conjunto amplio de dimensiones, componentes y sectores que configuran las relaciones complejas y funcionales del desarrollo territorial.

Los ejemplos presentados en el XII Foro indican el enorme potencial estructurante que tienen como estructurantes institucionales del enfoque territorial, en términos de objetivos estratégicos, capacidad articuladora y reconocimiento de los procesos participativos que hacen realidad la visión abajo – arriba propio de los modelos participativos de política pública.

La institucionalidad territorial tiene un carácter transversal

En el caso del desarrollo de los territorios rurales se evidencia un problema de orden institucional que se encuentra ligado a la indefinición clara de una responsabilidad institucional pública. En la mayor parte de los países, la responsabilidad del desarrollo territorial rural corresponde a los ministerios de agricultura, es decir, está en un ámbito sectorial, al tiempo que las competencias sobre el desarrollo integral de los territorios rurales, su bienestar, empleo o dotaciones, recaen en los municipios.

53. *Articular políticas públicas en un territorio implica gestión de redes institucionales en un modelo de acción intersectorial e interinstitucional*

La concurrencia de diferentes políticas sectoriales relacionadas con cada una de las dimensiones del desarrollo rural es uno de los hechos y desafíos de mayor significado de las estrategias definidas bajo el enfoque territorial. A un territorio llegan las acciones de un conjunto amplio de instituciones sectoriales, sean de desarrollo social, económico, infraestructura o transversales, cada una de las cuales tiene su propia agenda política.

El desafío desde la perspectiva territorial es el de lograr que estas políticas alcancen un grado razonable de coordinación que permita alcanzar los beneficios de sinergias que dialoguen con los proyectos territoriales, de naturaleza integral. Se identifica con múltiples evidencias, las experiencias en las cuales la falta de coordinación impide que los proyectos integrales tengan posibilidad de ser realizados.

Se han establecido diferentes mecanismos institucionales de carácter supraministerial, como el caso presentado de Guatemala con un Gabinete de Desarrollo Rural a nivel presidencial, o de Territorios de Ciudadanía de Brasil que en su momento inicial tuvo una coordinación a nivel de Casa Civil de la Presidencia de la República. Sin embargo, se reconoce que este tipo de articulación no es eficiente, principalmente porque los procesos de planificación, presupuestación y ejecución tiene lógicas propias que no contemplan la posibilidad de ser ajustadas en los niveles propios de ejecución, esto es en los niveles territoriales locales.

En esencia el problema se centra en el modelo altamente centralizado de política pública que impera en nuestros países. La articulación de políticas públicas se hace realidad en los territorios cuando se cuenta con niveles adecuados de autonomía, cuyo origen es esencialmente la descentralización administrativa, fiscal y política.

54. *El ordenamiento es una herramienta eficaz para la gestión del territorio*

Esto conduce a la necesidad de profundizar en los modelos de ordenamiento territorial, particularmente en lo referente al régimen de competencias y recursos entre la nación y las entidades territoriales. En el caso de Colombia,

remite a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que define estructuras institucionales para la distribución de responsabilidades entre la nación y los departamentos y municipios. Uno de sus más importantes instrumentos consiste en el modelo de Contrato Plan en el cual se establecen mecanismos concretos para la acción coordinada de un conjunto de instituciones nacionales y territoriales, en procura de adelantar proyectos estratégicos territoriales.

Otro mecanismo destacado es el modelo de cofinanciación entre la nación y las entidades territoriales de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural que se basan en intervenciones de iniciativa territorial y de concurrencia de la nación en áreas claves para el desarrollo territorial.

Igualmente, adquiere significativa relevancia el proceso de planeación para el Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad que adelanta la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria en Colombia, que introduce el ordenamiento como una estrategia de alineamiento institucional de carácter integral en los territorios.

55. *Las entidades territoriales son determinantes en las políticas de desarrollo territorial rural*

Uno de los componentes destacados del debate gira en torno a la conveniencia de centrar las estrategias institucionales para el desarrollo territorial rural en las entidades territoriales formales, esto es departamentos (provincias o estados) y municipios.

Como se ha mencionado, las estrategias territoriales de desarrollo rural en la Región han privilegiado los recortes municipales y las coordinaciones regionales, sin embargo, múltiples experiencias presentadas en el XII Foro se basan en iniciativas de desarrollo rural con recortes espaciales diferentes, principalmente ligados a delimitaciones asociadas con un sistema productivo, un ecosistema o el área de localización de un grupo determinado de población.

A favor de la primera opción, privilegio de las entidades territoriales, se esgrime la existencia de una institucionalidad con competencias, recursos y responsabilidades específicas en el desarrollo rural, al tiempo de las facilidades

para establecer mecanismos de gestión con autoridades legítimamente constituidas a través de procesos de democracia representativa. En particular, se destaca el hecho de que, al ser más del 90% de los municipios predominantemente de carácter rural, sus procesos de planeación pueden ser considerados naturalmente como planeación rural.

A favor de la segunda opción, se argumenta la ventaja de establecer espacios territoriales más ligados a las dinámicas, procesos y funcionalidad de las relaciones y redes territoriales, permitiendo identificar las prioridades y los compromisos de los actores sociales.

La institucionalidad sectorial tiene responsabilidad diferencial en el desarrollo de los territorios rurales

Existe un claro reconocimiento a que la institucionalidad más importante para el desarrollo rural ha estado conformada por las instancias sectoriales responsables de las políticas agropecuarias, particularmente sus ministerios de agricultura y sus organizaciones adscritas. Estrategias de desarrollo económico productivo agropecuario

56. La institucionalidad para el desarrollo agropecuario cumple un papel de liderazgo y coordinación

Desde la perspectiva de desarrollo económico, el objetivo central de la institucionalidad sectorial es el de garantizar la provisión de alimentos y otros bienes y servicios provenientes del sector agropecuario, promoviendo y apoyando la creación de riqueza y los objetivos de seguridad y soberanía alimentaria, en respuesta a las demandas de la sociedad. Para ello establece políticas públicas que buscan el adecuado funcionamiento del aparato productivo.

Sin embargo, la estrategia productiva se enfrenta a un sector caracterizado por una estructura dual, conformada por un componente agroempresarial, basado en empresas o cooperativas de tamaño medio o grande que funciona bajo la lógica de generación de excedentes comercializables; trabajo asalariado; inserción plena en los mercados; con énfasis en monocultivo y la exportación; altos niveles de tecnificación; y estructuras modernas de administración.

Y otro componente conformado por pequeños productores, campesinos, familiares o comunitarios, que representan más del 80% de las explotaciones, generan más de la mitad del total de alimentos y la mayor parte del empleo rural. Sus características corresponden a una producción con orientación a mercados locales y autoconsumo; baja incorporación de tecnología moderna; alta informalidad en la gestión empresarial; e importante incorporación de mano de obra familiar.

Las prioridades de política pública distinguen claramente las estrategias para garantizar condiciones adecuadas para el pleno desarrollo de la competitividad del sector agroempresarial y las intervenciones para el fomento de la pequeña agricultura, otorgándole prioridad normativa y formal a los apoyos a los pequeños productores.

La inclusión productiva se ha abierto paso como la estrategia que privilegia la posibilidad de incorporar cada vez más productores pequeños a las dinámicas de mercados competitivos, de forma que se fortalezca el aparato productivo y se alcancen mejores niveles de ingreso a la población rural que depende de estos sistemas de producción. Son múltiples las estrategias de las cuales se han presentado experiencias, que destacan los diferentes mecanismos de apoyo a la pequeña producción, creando una canasta de instrumentos de fomento que incluye extensionismo, capitalización, financiamiento, desarrollo de capacidades, acceso a activos productivos, apoyos a la comercialización, fomento de la asociatividad y dotación de tierras.

Esta política productiva atiende a la dimensión económica de la agricultura familiar, sin embargo, se reconoce que la agricultura campesina, familiar y comunitaria no es únicamente una actividad productiva. En este punto los debates aportan visiones alternativas, que pueden verse en dos grandes tendencias. Una que privilegia el desarrollo económico productivo como estrategia para alcanzar los niveles de bienestar y prosperidad rural y otra que considera que este modelo económico no puede desprenderse de su condición de responder a una forma de organización social, como una forma cultural que no necesariamente privilegia el concepto de eficiencia económica y competitividad que se encuentra en los escenarios de mercado.

En el primer caso la competitividad y rentabilidad es el factor definitorio del peso de la estrategia de desarrollo, en el segundo pesan más los factores no económicos como la cultura, la ecología o el desarrollo social.

Este es el corazón de uno de los dilemas no resueltos de la institucionalidad sectorial ya que los ministerios de agricultura corresponden al sector económico de la política pública, de forma que las dimensiones sociales, ambientales, culturales y políticas estén fuera de su espacio de gobernabilidad. La solución que se ha implementado se basa en la función de articulador que se les ha asignado a los ministerios de agricultura con muy pobres resultados, como se demuestra en los diferentes ejemplos presentados en los debates.

Uno de los planteamientos que fueron esgrimidos en los debates fue la necesidad de darle mayor énfasis a la especialización agropecuaria de las estrategias de desarrollo rural, evitando la dispersión que genera la agregación de objetivos complejos a políticas que deberían fortalecerse en su componente de inclusión productiva como una meta suficientemente poderosa para contribuir al crecimiento, el bienestar y la sostenibilidad.

57. *La institucionalidad para el fomento productivo no agrícola cumple un papel clave en los procesos de transformación productiva territorial*

La diversificación de la economía rural, indica una significativa proporción de ingreso y empleo no agrícola en la población rural, lo que significa que los sistemas territoriales de producción rural no son exclusivamente agropecuarios. Sectores como agroindustria, turismo, comercio, construcción y servicios son componentes importantes de la economía rural.

La institucionalidad pública que tiene competencia en estos sectores tienen estrategias correspondientes a las órbitas de gestión de ministerios de desarrollo económico, turismo o comercio, que no se articulan funcionalmente con los ministerios de agricultura. Esta es una debilidad importante destacada en los debates del XII Foro.

58. *La institucionalidad para la inclusión social es el soporte de la cohesión social*

El segundo componente del desarrollo territorial es el de inclusión social, como una estrategia para garantizar el cumplimiento de los derechos

esenciales de la población rural, entre los que se destacan las familias campesinas de pequeños productores, quienes padecen condiciones históricas de marginación y carencias.

La institucionalidad responsable de las políticas sociales corresponde a otra esfera sectorial de la administración pública y opera bajo lógicas diferentes de la productiva. Allí se centran las políticas de subsidio condicionado al ingreso, seguridad social, salud, educación y habitabilidad que tienen instituciones propias y que gestionan sus instrumentos en coordinación con las entidades territoriales, quienes tienen un papel mucho más claro y efectivo que en los aspectos productivos.

59. *La importancia de las políticas ambientales para el desarrollo rural es creciente*

El desarrollo sostenible y el componente ambiental se convirtieron a lo largo de los debates del XII Foro en temas predominantes, indicando la importancia de las políticas ambientales en el desarrollo de los territorios rurales y los condicionantes de sostenibilidad de los procesos productivos. Esto implica la necesaria incorporación de la agenda ambiental a las prioridades de la agricultura y la ruralidad.

Temas centrales ambientales como cambio climático, biodiversidad, desertificación, gestión hídrica, gestión del suelo o contaminación se convierten en elementos sustantivos de la agenda rural y no se evidencia una adecuada articulación dentro de las políticas agropecuarias y rurales, aspecto muy enfatizado en los debates.

Los objetivos de sostenibilidad de la producción agropecuaria aparecen como uno de los elementos más destacados lo cual se destaca en el protagonismo de los modelos agroecológicos de la agricultura familiar como un modelo que gana relevancia frente a la creciente conciencia de los elevados costos ambientales de la agricultura intensiva en uso de agroquímicos y mecanización.

Los ministerios de medio ambiente y las agendas globales adquieren cada vez más importancia y su articulación con las políticas de fomento agropecuario se identifica como una de las mayores falencias de la política pública.

60. Otras institucionalidades públicas con protagonismo en el mundo rural deben ser incorporado en estrategias de articulación

Diferentes modelos institucionales han sido creadas para atender temas específicos que son declarados como prioridades políticas particulares, lo que ocurre en diversos países. El caso de Colombia, donde se han creado instituciones para atender temas específicos es especialmente significativo. Los casos particulares de restitución de tierras o de renovación de territorios golpeados por el conflicto, cuentan hoy con instituciones descentralizadas del nivel nacional, con responsabilidades propias y autonomía.

Pero quizá la institucionalidad más importante corresponde a las organizaciones de los niveles regionales y locales, con especial relevancia de los municipios, que cuentan con estructuras especializadas para el desarrollo rural. Igualmente se destaca el papel de las secretarías sectoriales de agricultura y desarrollo rural de los departamentos (provincias y estados), que cumplen un papel determinante en los modelos de coordinación de la política nacional con su implementación en los territorios, como son los casos de articulación con los departamentos de Colombia, estados de Brasil o México y las provincias en Argentina.



forointernacional.dt2018@iica.int
iica.colombia@iica.int

Bogotá, Cra 30 No 45 – 03 Ed. IICA
Campus Universidad Nacional

Teléfono: +57 5190595 - Ext: 7087

Organizador



Co-organizadores



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá
| VIGILADA MINEDUCACIÓN |



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



Patrocinadores

