



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## 28ª CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Ciudad de Guatemala (Guatemala), 26 al 30 de abril de 2004

### DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL COMO BASE PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ACCIONES DE LA FAO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

#### I. Síntesis

1. El documento explora las condicionantes institucionales y operativas que permiten que un proyecto de desarrollo rural (PDR) logre transformarse en un ingrediente fundamental para el diseño de políticas públicas orientadas al desarrollo económico y social de las poblaciones rurales. Se reflexiona, además, sobre cuáles deben ser los enfoques y las modalidades para que las acciones puedan ser “escalables” a niveles superiores sin perder la coherencia de una estrategia de desarrollo nacional.
2. Específicamente, se presentan ejemplos de cómo los proyectos han y podrían servir de insumo para el establecimiento de mecanismos de retroalimentación a partir de la experiencia derivada de la implementación de los proyectos. Estas lecciones están destinadas a fortalecer las actividades de los gobiernos para asegurar una mejor capacidad de ejecución, incorporando un enfoque de desarrollo rural integral.
3. Entre los puntos más importantes, se destaca: el papel de los proyectos como herramientas de ajuste y actualización de leyes, normas, y por ende de políticas públicas; la existencia de un conjunto de experiencias pasadas, accesible y de fácil comprensión; el reconocimiento de la problemática existente y del ambiente institucional; y el rol e importancia de los sistemas de monitoreo y seguimiento. Cada uno de estos elementos es fundamental para la traducción de las lecciones aprendidas en políticas nacionales y proyectos de inversión pública.

#### II. Las reformas estructurales y la construcción de nuevos consensos

4. **Los resultados de las reformas están lejos de lo esperado.** Durante los últimos 20 años las nuevas formas de integración en la economía mundial, el retiro del Estado de la actividad productiva y el papel predominante del mercado en la asignación de los recursos se convirtieron en los ejes del modelo de desarrollo al agotarse el patrón que había caracterizado a la Región a

partir de la Segunda Guerra Mundial<sup>1</sup>. Sin embargo, los resultados observados después de casi dos décadas de profundas reformas económicas están lejos de las expectativas que se habían generado. En el plano económico es posible destacar el éxito logrado en la estabilidad de precios, el crecimiento de las exportaciones, el aumento de la inversión extranjera y una mayor institucionalidad macroeconómica, pero el crecimiento económico y el aumento de la productividad han sido frustrantes y poco sostenidos. En el plano social, el desempleo se encuentra en dos dígitos, el ritmo de reducción de la pobreza ha decaído en comparación a las décadas previas al ochenta, se amplió la brecha de distribución del ingreso y no han habido avances significativos en la seguridad alimentaria.

5. **Profundización de la crisis rural.** Las recientes reformas tendientes a una mayor liberalización económica y política ofrecieron cancelar las políticas macro anteriores que contenían un fuerte sesgo anti-agrícola. Con la liberalización económica de la agricultura se esperaba que: (i) la reducción de los niveles de protección estaría acompañada de una devaluación real, con lo cual aquellas actividades productoras de bienes exportables o importables, entre las cuales se encontraban en ambos casos las agrícolas, se verían favorecidas en términos netos; (ii) el mayor protagonismo del sector privado y del mercado mejoraría las ineficiencias que las intervenciones gubernamentales habían producido en ciertas áreas, logrando un beneficio mayor para el sector agrícola; (iii) se corregiría la fuerte distorsión de los precios agrícolas y reduciría el déficit fiscal que esta política ocasionaba, con la consecuente presión inflacionaria.

6. Sin embargo, la predicción sobre el comportamiento del tipo de cambio real no se cumplió, debido a que la apertura comercial coincidió con un incremento de los flujos de capital hacia la Región, y con un manejo de tipo de cambio fuerte como instrumento de estabilización de la inflación. Los efectos combinados de estos fenómenos generaron, en los años noventa, una tendencia a la reevaluación real relativamente generalizada en la región. Por otra parte, la eliminación de los precios de garantía no logró eliminar totalmente las distorsiones de los precios agrícolas internos en relación con los internacionales. La falta de información de mercado existente en los países de la Región, la insuficiente e ineficiente infraestructura de almacenamiento y transporte, los subsidios agrícolas existentes en los países desarrollados y los altos costos financieros ocasionaron que los productores muchas veces recibieran precios inferiores a sus referencias internacionales.

7. Asimismo, el intento por dar un mayor protagonismo al sector privado y al mercado en el sector agropecuario a través de la eliminación de las líneas especiales de crédito para el sector agrícola y de los subsidios en las tasas de interés; la eliminación de la presencia pública en la comercialización de los productos agropecuarios; y una mayor descentralización de las políticas de apoyo orientadas a proyectos locales de infraestructura y a prestar servicios a pequeños productores, con la participación activa de ONGs y organizaciones de productores, generaron *vacíos institucionales* en la medida que la implantación de estas nuevas políticas no fue acompañada a un ritmo semejante por el desarrollo de una nueva institucionalidad que diera certidumbre a los distintos actores sociales.

8. **Relegación de las políticas sociales.** Estos magros resultados son, en parte, consecuencia de una inadecuada ponderación sobre la necesidad de acompañar reformas económicas con políticas sociales capaces de constituir un piso social básico, a partir del cual los distintos actores sociales pudieran ser capaces de adaptarse y adecuarse a las nuevas condiciones que surgían como resultado de las reformas económicas. Como se reitera ahora con frecuencia, una asignatura pendiente sigue siendo la implantación de esquemas orientados a la reducción de la desigualdad social y regional y de los altos niveles de costos de transacción en el sector rural. Ello exige fomentar la creación de vínculos que permitan la reorganización económica y, específicamente, la multiplicación de formas contractuales y de asociación. A su vez, este reconocimiento de la

---

<sup>1</sup> Pizarro, R. (2001) *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Serie estudios estadísticos y prospectivos (6). CEPAL.

pluralidad contractual tiene que ir acompañado de un marco legal que proporcione garantías y la promueva.

9. **Importancia de la equidad.** Crecientemente se coincide, tanto en foros ministeriales como en encuentros presidenciales, en la necesidad de reorientar los patrones de desarrollo de la Región en torno a un eje principal, la equidad, es decir, la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones. Este esfuerzo es aún más necesario habida cuenta que la Región tiene en conjunto la peor distribución de ingresos del mundo. Desde la década de los setenta hasta los noventa, la desigualdad en América Latina y el Caribe fue superior en 10 puntos respecto de Asia; en 17,5 puntos respecto de los 30 países de la OCDE y en 20,4 puntos respecto de Europa oriental<sup>2</sup>. En nuestra región el decil más rico de la población capta el 48% del ingreso total, mientras que el decil más pobre sólo recibe el 1,6%<sup>3</sup>. La inequidad, en el acceso en general y en el ingreso en particular, es una parte importante en la continuación de la inseguridad alimentaria y el subdesarrollo de las áreas rurales. El aumento del hambre no responde a una baja producción de alimentos, sino a la inequidad en la distribución de los recursos y del ingreso.

10. **Obstáculos a la inversión rural.** En la Conferencia de Financiación para el Desarrollo realizada en Monterrey (2000), se identificaron cinco rubros que se constituyeron en obstáculos en la ejecución de la inversión rural, afectando sus resultados:

- ayuda condicionada a compromisos con instituciones o sectores relacionados con los donantes;
- imposición de normas propias de los donantes para entregar los fondos;
- inestabilidad y vulnerabilidad política y macroeconómica;
- falta de transparencia y confianza;
- descoordinación en los objetivos para el desarrollo; y
- debilidades a nivel de ejecución nacional.

11. **Debilidades de ejecución nacional.** Entre las principales debilidades a nivel de ejecución nacional, se destacan un alto centralismo en la ejecución, politización, burocracia y falta de transparencia.

12. **El valor agregado de los organismos multilaterales.** La falta de sistemas adecuados de seguimiento y evaluación es una de las principales razones del escaso impacto de los PDR. Otras razones son: la baja participación de los beneficiados, el centralismo operativo y la excesiva burocracia en el diseño y toma de decisiones. En la conferencia de Monterrey, ya mencionada, hubo consenso en relación a que debería existir una forma de mejorar la ejecución de los PDR y mostrar su impacto real, de lo contrario el flujo de financiamiento de los donantes para estas actividades se cerraría. Además, existe una crítica general en relación a la efectividad de los organismos multilaterales para ejecutar los recursos en PDR, ya que no se identifican impactos distintivos asociados en su gestión. La pregunta de fondo es: ¿cuál es el valor agregado que estos organismos ofrecen en la intermediación y ejecución de los PDR?

13. **El balance entre demanda y oferta.** Dado estos antecedentes, la revisión y reevaluación de los PDR y de los factores claves para una ejecución exitosa, han delimitado los alcances y el papel de estos proyectos en el contexto del desarrollo rural. Existe un acuerdo amplio en que el factor más importante es el balance entre la demanda y la oferta. Históricamente, el desarrollo ha sido orientado hacia los pobres bajo una visión técnica reduccionista, donde los expertos hacían el diseño, definían los objetivos y metas, llevaban a cabo la ejecución y evaluaban los resultados por parte de los inversionistas y el Estado.

14. **Los criterios de evaluación.** Los criterios para medir el cumplimiento de los objetivos de un proyecto se han basado en el cumplimiento de las actividades y en el monto de los fondos comprometidos y ejecutados en relación con las metas y tiempos predefinidos en su diseño. No se evalúa de manera suficiente ni oportuna el impacto que se está obteniendo de manera que los

---

<sup>2</sup> Medición realizada utilizando el índice de Gini.

<sup>3</sup> Pery, G., Ferreira, F. y Walton, M. (2003) *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Banco Mundial.

programas puedan ser ajustados “sobre la marcha”. Las evaluaciones *ex post*, por su lado, requieren un grado importante de consenso en los enfoques con el propósito que puedan realizarse análisis comparativos entre programas en un mismo país y entre varios países de la Región. Finalmente, un elemento crucial en la evaluación de impactos es la opinión debidamente registrada y estadísticamente significativa de los propios protagonistas de los programas<sup>4</sup>.

### III. Elementos del nuevo paradigma de desarrollo

15. **Desarrollo integrado.** En la búsqueda de un crecimiento económico más estable, dinámico y competitivo se debe perseguir también un desarrollo más integrado en términos sociales, y sostenible en términos ambientales. Al definir como objetivo del desarrollo el logro de una sociedad más equitativa, se coloca en primer plano la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales que corresponden a los valores de igualdad, solidaridad y a la no discriminación, lo que muestra una universalidad, indivisibilidad e interdependencia de este conjunto de derechos con los civiles y políticos.

16. **Ciudadanos como beneficiarios y actores del desarrollo.** La búsqueda de una mayor equidad requiere desarrollar esfuerzos para construir tejidos sociales que permitan lograr sociedades más integradas, de tal forma que se generen sistemas de protección y promoción de las oportunidades y de la calidad de vida en aquellos aspectos que la propia sociedad considera valiosos y que permiten que todos los ciudadanos sean partícipes de los beneficios y actores del desarrollo. Se trata de un objetivo más amplio y de prioridades diferentes a las que enmarca la fase de estabilización macroeconómica y liberalización de las economías, pero implica, en cualquier caso, mantener los resultados positivos de estos últimos procesos.

17. **El enfoque centrado en la gente.** Se reconoce que el desarrollo no es posible de alcanzar sin la participación de los beneficiados, es decir, que las familias pobres empiezan por ser sujetos y no objetos de su propio desarrollo, algo que no es novedad para quienes conocieron los argumentos del brasileño Paulo Freire. La diferencia hoy, es que existen estudios que muestran no solamente la validez de sus argumentos, sino también la rentabilidad de ellos. Por ello es legítimo hablar de darle poder a las comunidades y gobiernos locales como medio para facilitar y flexibilizar el uso de los recursos, lo cual permite a éstos participar en las decisiones que afectan sus vidas. El empoderamiento se refiere a la expansión en el acceso a los activos productivos y a capacidades por parte de los pobres, para que puedan negociar con las instituciones públicas y privadas que influyen en sus vidas y hacerles responsables por sus acciones. El empoderamiento requiere un compromiso político, buen diseño y capacidad de ejecución.

18. **Los factores críticos para la participación.** Existen seis factores críticos que afectan al empoderamiento: i) devolución de autoridad y recursos; ii) una participación real de los más necesitados; iii) un programa comunicacional que garantice un flujo de información en ambas direcciones; iv) co-financiamiento por parte de las comunidades u organizaciones, para garantizar participación y apropiación local; v) acceso a asistencia técnica y capacitación en forma negociada, en donde los beneficiados tienen el derecho a definir y calificar la naturaleza y calidad de este tipo de servicio; vi) el desarrollo de mercados para el pobre, incluyendo su organización e incorporación en estructuras que puedan permitirle acceder a mercados nacionales y hasta internacionales.

19. **Un cambio de cultura.** En consecuencia, es importante promover una cultura de desarrollo distinta, con inclinación a desentrañar las buenas prácticas en la operación y ejecución de proyectos, y sobre todo basada en una inclinación al aprendizaje continuo, a la innovación y al mejoramiento en la ejecución de los proyectos por parte de todos los actores, desde los beneficiarios hasta los gobiernos. Así, se aspira a alcanzar un estadio de fortaleza en las

---

<sup>4</sup> Binswanger, H. y Aiyar, S. (2003) “*Scaling up Community-Driven Development: Theoretical Underpinnings and Program Design Implications*”, World Bank Policy Research Working Paper 3039.

capacidades institucionales donde los proyectos sean instrumentos de aprendizaje que permitan extraer lecciones de las prácticas y de su impacto cotidiano, para conducir a la realización de ajustes operativos, normativos, legales e instrumentales de la política a nivel local, nacional y regional de manera oportuna. Esta cultura del aprendizaje requiere:

- formulación en base a los aprendizajes de las experiencias pasadas;
- respuesta a las necesidades y prioridades identificadas por parte de la población rural, las que se deberían detectar mediante métodos participativos;
- diseño, desde la formulación, de un sistema de seguimiento y evaluación de impactos;
- énfasis en la comunicación como herramienta de ordenamiento de la información y su subsiguiente difusión;
- coordinación interinstitucional; y
- transparencia y fiscalización social en todo el ciclo del proyecto.

20. **PDR como herramienta esencial.** En este contexto, se reconoce la necesidad de reorientar los PDR –como herramienta fundamental del desarrollo– hacia el énfasis en la formulación y el diseño de políticas y estrategias dirigidas a alcanzar logros sostenibles en el desarrollo humano y crecimiento económico del sector rural, en forma democrática, participativa y dentro de una justa distribución de la riqueza.

#### **IV. Recomendaciones y lecciones aprendidas**

21. Reflexionando sobre las implicaciones de las recientes experiencias de campo de los países miembros de la FAO, se han sistematizado siete áreas de recomendaciones con el objeto de mejorar y fortalecer la ejecución y el éxito de los PDR en la Región.

##### **A. El proyecto como espacio de aprendizaje: Unidad de Gestión de Fondo de Tierras (PACTA), Honduras**

22. **Los proyectos como instrumentos de aprendizaje.** En condiciones especiales, cuando las ideas y propuestas de cambio son importadas y no han sido probadas, y menos validadas, los gobiernos enfrentan riesgos muy altos al comprometerse y hacer grandes inversiones o aceptar préstamos. En esta situación, una fase de prueba o de experimentación previa es indicada. Ante estas condiciones conviene a los gobiernos tener la colaboración de FAO para evaluar los alcances de la fase experimental a través de sistemas de monitoreo y seguimiento, en base de los cuales se ajusta la ejecución en marcha y se retroalimentan las lecciones aprendidas.

23. El proyecto PACTA surgió como una respuesta a las presiones campesinas de Honduras sobre la tierra. El gobierno negoció con el Banco Mundial el financiamiento de un proyecto cuyo objetivo es la conformación de un mercado de tierras a nivel nacional. Un mercado financiado por la banca privada pero avalado por el Estado. El Gobierno de Honduras estaba interesado en promover mecanismos de mercado por medio de los cuales pequeños agricultores pobres o sin tierra, pudieran adquirir tierras como parte de una estrategia de desarrollo rural. Así, este proyecto se insertó dentro del programa de gobierno para promover el desarrollo en el sector rural del país. La meta era la creación de un mercado de tierras al servicio de los minifundistas y sin tierra que les permitiera establecer empresas productivas en las tierras adquiridas. Para su realización, se fijaron como objetivos la creación de un equipo humano adiestrado y el montaje de una capacidad institucional a nivel de la banca privada, las empresas de servicios técnicos, las familias campesinas y las dependencias del gobierno.

24. Las instituciones involucradas en la formulación del proyecto fueron el Secretariado de Finanzas, el Secretariado de Agricultura y el Instituto Nacional de Reforma Agraria. También participó un equipo del Banco Mundial y personal de las oficinas de FAO en Tegucigalpa, Santiago y Roma.

25. Esta propuesta de proyecto era y es una iniciativa delicada dentro el contexto hondureño, donde hay tradición de organizaciones campesinas fuertes con las cuales es evidentemente necesario negociar. El papel de FAO ha sido servir como foro neutral y técnico para facilitar las negociaciones, las que fue necesario desarrollar en distintos planos y con diferentes actores sociales; también ha sido importante desarrollar experiencias y prácticas; así como identificar y sistematizar las normas y lecciones aprendidas para la incorporación de estas últimas en normas y prácticas de una política nacional, ya validada en el campo, y, por ende, con mucho más posibilidad de éxito de ser ejecutadas a escala nacional

**B. El proyecto como proceso de validación: Desarrollo Forestal Campesino (DFC), Ecuador**

26. **El proceso de validación de propuestas de cambio.** Muchas veces los gobiernos han sido presionados para adoptar cambios, a veces radicales, cuyas consecuencias en general son desconocidas y para los cuales no existen experiencias previas significativas. Los costos que han sufrido varios países por adoptar a una escala nacional estos cambios, no sólo por la naturaleza intrínseca de los cambios sino sobre todo por haberlos implantado a un ritmo de cambio inadecuado. En este sentido, el papel de FAO a través de su vasto paquete de metodologías y guías prácticas, facilita una implementación de proyectos a una escala suficientemente grande para que sea relevante a las necesidades nacionales.

27. El Proyecto "Desarrollo Forestal Campesino en los Andes del Ecuador" (DFC) viene ejecutándose desde octubre de 1993, con la participación directa de la FAO y del Instituto Nacional Ecuatoriano Forestal y Áreas Naturales y Vida Silvestres (INEFAN). El aporte financiero ha sido del Gobierno de Holanda. Su objetivo principal consiste en contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades campesinas a través del desarrollo forestal comunal.

28. Hasta el momento, además de los avances cuantitativos en el sector forestal, se han identificado importantes efectos relacionados con aspectos sociales y ambientales, que han incidido en forma positiva en otros aspectos como el económico, institucional, cultural y de gestión comunal, pero principalmente, en el aspecto humano. Si se considera que lo técnico, ambiental, económico, cultural y lo humano son elementos que determinan la calidad de vida de los campesinos de la serranía, el proyecto ha rebasado la propuesta forestal hacia un apoyo moderado en el mejoramiento de las condiciones de vida de varias de las comunidades participantes.

29. Desde 1994 se ha logrado sistematizar experiencias de viveros y huertos agroforestales comunales, además de la experiencia de varias pequeñas industrias de productos secundarios del bosque, tales como hongos, hierbas medicinales, canastas, truchas, alcaparras, entre otras, que han contribuido a mejorar los ingresos familiares. Por otra parte, se ha logrado mantener el compromiso asumido por los técnicos de acompañar permanentemente a las comunidades, sujetándose a sus exigencias y horarios de trabajo. Esto ha creado un cuerpo de técnicos y profesionales de campo que gozan de gran aceptación, credibilidad técnica y el apoyo indiscutible de las comunidades.

30. Los resultados logrados hasta el momento son producto de una administración caracterizada por su transparencia, eficiencia y eficacia. El alcance del proyecto en estos dos últimos años ha sido considerable, particularmente a nivel de capacitación de su personal de campo, validación de propuestas sociales y técnicas, alianzas interinstitucionales y desarrollo de alternativas económicas en el aprovechamiento de los recursos forestales.

### **C. El proyecto como vía para la implantación masiva de políticas: Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), Brasil**

31. Una vez validados los enfoques, tecnologías, metodologías y estrategias, FAO también está en condiciones de colaborar en el proceso de su masificación. Dependiendo del tamaño y estructura del país esto puede tomar varias formas, desde la escala local a lo regional y/o estatal. Un elemento fundamental en este proceso es la formación humana y los ajustes a las leyes y reglamentos porque, en el fondo, lo que se está buscando son cambios en el comportamiento humano. Esto implica, que el proceso de aprendizaje asociado con la masificación se hace en el campo con los promotores rurales para que se adopten hábitos nuevos. El enfoque de aprendizaje es práctico y encauzado a modificar la cultura y el comportamiento de los promotores. Idealmente, los cambios de campo necesitan caminar conjuntamente con cambios educativos y formativos (teoría y práctica) pero el enfoque de FAO está más dirigido a encontrar lo práctico, lo que funciona y apoyar su sistematización y retroalimentación. FAO en este sentido es un socio en “cómo hacerlo mejor”.

32. En los inicios de los noventa, el Gobierno de Brasil pidió a la FAO evaluar el programa de gobierno que establecía nuevas áreas de asentamiento de pequeños agricultores, continuando con la segunda fase sobre reforma agraria de mediados de los ochenta. La evaluación consistía en una muestra escogida de 44 asentamientos en las cinco diferentes regiones del país. Diez meses más tarde los resultados fueron presentados al gobierno, el cual, poco tiempo después, publicó el informe.

33. Los resultados fueron sorprendentes. La evaluación llegó a la conclusión de que la Reforma Agraria, a pesar del sinnúmero de problemas asociados a su concepción y puesta en práctica, demostró resultados económicos positivos. La evaluación determinó que el ingreso promedio de las familias en asentamientos de reforma agraria equivalía a 3,70 salarios mínimos equivalente aproximadamente a US\$280. El estudio demostró, además, que el ingreso percibido por un trabajador dentro de un asentamiento de reforma agraria era significativamente mayor al que percibe normalmente un jornalero.

34. En los inicios de los noventa, se iniciaron una serie de nuevas actividades de cooperación con la FAO, financiadas completamente por el gobierno de Brasil, por medio de las cuales se proveería asistencia técnica al INCRA. El objetivo de la cooperación inicial fue diseñar nuevas directrices de política agraria que incorporaban el tema de la tenencia de la tierra en un conjunto de medidas para promover y fortalecer la agricultura familiar en Brasil. Los esfuerzos esperaban incorporar la redistribución de la tierra en una política de desarrollo rural más integral, lo que significaba modernizar los instrumentos de políticas para resolver no sólo los temas sobre acceso a la tierra sino también los desafíos técnicos de hacer la agricultura familiar más viable económicamente.

35. Al mismo tiempo, la política agrícola centralizada heredada del régimen militar de los años 50 y 60, dificultaba el desarrollo de una política que fuera capaz de responder rápida y efectivamente a las necesidades de las pequeñas granjas familiares tanto dentro como fuera de los nuevos asentamientos de reforma agraria. Aún más, el INCRA, como una organización ejecutora pública, centralizada, fue ineficaz y no involucró a los ciudadanos en la planificación ni en la toma de decisiones.

36. Estos desafíos fundamentales fijaron el escenario para los esfuerzos del gobierno en apoyo de la agricultura familiar a través de nuevos instrumentos de política descentralizados.

37. Antes de tomar acción sobre la propuesta, el gobierno abrió un extenso período de consultas públicas a través del país. La FAO y el INCRA organizaron una serie de seminarios durante un período de 6 meses los que reunieron a 5.000 personas en representación de movimientos sociales, universidades, ONGs, institutos de investigación, como también a gobiernos estatales y municipales. El debate permitió la modificación de varios puntos de la propuesta y la incorporación de nuevos puntos que no habían sido considerados. La propuesta

final presentó opciones alternativas para ajustes de política agrícola e identificó posibles mejoramientos institucionales.

38. Varias de las propuestas presentadas en 1995 fueron adoptadas por el Gobierno Federal. Dentro de las más importantes: (i) la creación de un programa de crédito integrado para familias de pequeños propietarios rurales (PRONAF); (ii) un nuevo tipo de sistema de extensión agrícola capaz de responder a las necesidades de un gran número de pequeños propietarios agrícolas (LUMIAR); (iii) la creación de nuevos instrumentos para el acceso a la tierra que no dependiera únicamente de la confiscación de tierras improductivas, pero que permitiera a las familias comprar más tierras productivas hipotecando la tierra adquirida o arrendándola en términos favorables (SOF); (iv) la descentralización de algunas de las responsabilidades de gobierno sobre el desarrollo de infraestructura en asentamientos a los gobiernos estatales y municipales; (v) mejora de las instituciones en términos de transparencia y confiabilidad financiera y política dirigidas a los beneficiarios de la reforma agraria (PROCERA); y (vi) la creación de consejos de desarrollo rural a nivel municipal y estadual donde la Confederación de Trabajadores Agrícolas (CONTAG), entre otros, fueron invitados a participar en la toma de decisiones.

39. Con el cambio de gobierno ocurrido en enero de 2003, la FAO encontró claramente una resonancia política a sus objetivos generales de reducción del hambre. En este contexto, la FAO firmó tres Proyectos de Cooperación Técnica (TCP) apoyando tanto la implementación del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate contra el Hambre (MESA) como la estructuración del principal programa de reducción del hambre, el “Programa *Fome Zero*”. El complejo programa Hambre Cero está compuesto por un conjunto de acciones articuladas a través de varios ministerios, de las tres esferas de gobierno (federal, estatal y municipal) y de la sociedad civil. Entre sus principales acciones se destacan: unificación de programas de transferencia de ingresos a la población más necesitada, tales como (a) Bolsa Escolar para la Educación, Bolsa Alimentaria, y Tarjeta de Alimentación; (b) con el Ministerio de Salud, el programa de transferencias “Bolsa Alimentaria” ha pasado a ser administrado mediante la tarjeta alimentaria; (c) con el Ministerio del Trabajo y de Hacienda, se está expandiendo el “Programa de Alimentación del Trabajador” (PAT); (d) con el Ministerio de las Ciudades se están coordinando las acciones relacionadas con los Bancos de Alimentos y los Restaurantes Populares; y (e) con el Ministerio de Educación se están realizando acciones de alfabetización en los municipios que van cubriendo la distribución de la tarjeta alimentaria.

40. Además, el Ministerio de Desarrollo Agrario y la Secretaría de Agricultura Familiar han ampliado el foco del PRONAF. El presupuesto de este programa aumentó hasta R\$5,4 mil millones, su implementación se desburocrató, y aparecieron nuevas líneas de crédito en áreas diversas como PRONAF Alimentos en articulación con CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento) para atender la demanda del *Fome Zero*, el PRONAF Semi Árido para mejorar las condiciones del semiárido Nordeste; el PRONAF Mujer para incorporar la cuestión de género en el desarrollo rural, el PRONAF Joven Rural para los jóvenes, y otras líneas apoyando a pescadores, montes, agroecología, la ganadería familiar, el turismo rural y la compra de máquinas y equipos. Paralelamente, con la finalidad de profundizar la calidad de las acciones, el gobierno brasileño y la FAO han firmado un acuerdo de proyecto UTF por el valor de \$ 5.800.000 dólares EEUU para dar seguimiento técnico a las actividades en marcha y evaluar los resultados producidos en el marco del Programa Hambre Cero.

41. ¿Qué motivó a los legisladores de ese entonces a tomar las acciones recomendadas? Primero, el mensaje en sí era dramático e inequívoco. El hecho de que las recomendaciones se basaran en probada evidencia científica mostraba de forma fehaciente que, a pesar de todos los limitantes que enfrentan las granjas familiares, son usuarios más eficientes de la tierra que los grandes terratenientes.

42. Segundo, la recomendación política llegó de manera oportuna, pues el gobierno recientemente instalado ya se había comprometido a reformar el sector, prestando particular atención a los pequeños propietarios y a los sin tierra.

43. Tercero, en materia de concentración de tierras, los intentos hechos en el pasado fallaron mientras los costos de tales fallas políticas aumentaron significativamente para el gobierno de turno. Puesto que los movimientos sociales tenían acceso a la información, se hizo más difícil para el gobierno ignorar dichas recomendaciones.

44. Cuarto, las amplias consultas llevadas a cabo antes de finalizar las recomendaciones respondieron a dos propósitos cruciales. Se constituyeron en la evidencia en la cual se basaron las recomendaciones, conocidas de todos los principales actores en el sector agrícola brasileño, y modificaron el texto para que las recomendaciones sobre políticas fueran socialmente aceptables para todos. En tal sentido, las recomendaciones sobre políticas ganaron un considerable peso político cuando fueron presentadas al gobierno.

45. Finalmente, la participación de FAO fue importante, no sólo por el conocimiento y experiencia técnicos sobre políticas con que contribuyó, sino también porque el tópico altamente polémico requería la participación de una organización políticamente neutral como una Agencia de Naciones Unidas.

#### **D. El proyecto como esfuerzo cooperativo para el monitoreo y la evaluación: Alianza para el Campo, México**

46. Asociado con estos procesos están las actividades de seguimiento y evaluación que históricamente no han recibido la atención requerida. Para que esto cambie en los procesos de ejecución, sobre todo donde existe controversia sobre objetivos e impactos, FAO es una entidad neutral capaz de garantizar un control de calidad y por ende de mecanismos de retroalimentación que permitan realizar reflexiones nacionales sobre los programas, sin caer en procesos demasiados politizados. En este sentido, hay una búsqueda en los enfoques de cómo se pueden apoyar las estrategias del país, de tal forma que facilite la construcción institucional a través de procesos cuyo marco de tiempo va más allá que el período y coalición de un gobierno.

47. En octubre de 1995, la Presidencia de la República aprobó el Programa de Reactivación de la Agricultura Mexicana "Alianza para el Campo". Este programa constituye un esfuerzo del gobierno mexicano para el aumento de los ingresos rurales, la capitalización y modernización de la agricultura. El programa se desarrolló en el contexto de un esquema descentralizado que requería una estrecha vinculación y trabajo conjunto entre las Instituciones del Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas del país.

48. Dentro de la estrategia de instrumentación de la Alianza para el Campo, el Gobierno Federal ha previsto el compromiso de evaluarla a fin de analizar objetivamente su desempeño, las características que asumen en la práctica el diseño, planeación, operación y seguimiento, y la eficacia y eficiencia en su operación. Asimismo, se trata de evaluar los impactos en la producción y la productividad de las actividades agrícolas; en el ingreso de los productores, la generación de empleo; el mejor uso de los recursos naturales, y otros objetivos de desarrollo. La evaluación permite documentar los impactos y resultados de la Alianza para el Campo, identificar sus fortalezas y debilidades y sugerir medidas correctivas para su ejecución, apoyando así el proceso de planeación y programación. Con esta finalidad, el gobierno solicitó el apoyo técnico de la FAO para que condujera las evaluaciones anuales del programa. La primera "Evaluación de Alianza para el Campo" se realizó a través de un fondo fiduciario unilateral (UTF/MEX/045/MEX) y consideró las actividades de 1998 y 1999. Posteriormente se han realizado con otros fondos fiduciarios unilaterales evaluaciones para los períodos siguientes.

49. Las evaluaciones se han traducido en recomendaciones concretas para mejorar el diseño y la ejecución de los programas de Alianza y así lograr mejores impactos.

**E. El proyecto como mecanismo para organizar y ordenar la información agraria: Sistema de Información para el Seguimiento de la Seguridad Alimentaria Nutricional (SISSAN), Nicaragua**

50. **Apoyo para recoger y ordenar bases de datos.** Uno de los papeles históricos de FAO ha sido recopilar información relacionada con el sector silvoagropecuario y la ruralidad. Esta función no ha perdido su vigencia y hoy en día FAO sigue apoyando a sus países miembros en el levantamiento de sus censos agropecuarios, en los cuales, en los últimos años, se ha incorporado el enfoque de género. También sigue colaborando en mejorar el manejo de la información nacional sobre el estado de seguridad alimentaria y, en estos tiempos de calentamiento global, la Organización está trabajando en sistemas de alerta temprana relacionados a fenómenos naturales como sequías, inundaciones, fuegos forestales y huracanes. El monitoreo del impacto de estos eventos en las economías rurales es especialmente importante.

51. El Gobierno de Nicaragua ha asumido el compromiso de desarrollar un Sistema Nacional de Seguimiento de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISSAN), con el apoyo de FAO, a fin de que en el marco de la iniciativa del Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SICIAV) se implemente un sistema de carácter inter-disciplinario e intersectorial que integre los diferentes ámbitos de la seguridad alimentaria y nutricional.

52. Se identificaron los siguientes objetivos específicos: a) mejorar la coordinación del sistema de información para aumentar la calidad de la misma y hacerla más oportuna; b) facilitar la producción y difusión de la información para aumentar el número de usuarios; c) apoyar el marco institucional para la organización del sistema a nivel central y departamental integrando la información concerniente a disponibilidad, acceso, utilización biológica y grupos vulnerables; d) asegurar la integración del sistema con las redes internacionales de seguimiento a la seguridad alimentaria y nutricional; y e) asegurar la sostenibilidad del sistema a través de la capacitación adecuada del personal involucrado tanto a nivel central como departamental.

53. Este proyecto aún sigue en ejecución, sin embargo, en el proceso de construcción y desarrollo del SISSAN, hasta la fecha se han obtenido algunos resultados que configuran la base para la operatividad y funcionamiento del sistema; entre ellos pueden mencionarse: a) sensibilización y compromiso con la temática de la seguridad alimentaria en los principales estamentos públicos y privados participantes; b) se cuenta con un importante paquete de indicadores propuestos para la mayoría de los componentes que intervienen en la seguridad alimentaria, permitiendo concretar a corto plazo; la carga, análisis y difusión de información; c) participación y compromiso de grupos de trabajo multidisciplinarios, conformados por delegados de los ministerios participantes, para el desarrollo y concreción del SISSAN, lo que permitirá disminuir las situaciones de inseguridad alimentaria en la población nicaragüense; e) demanda de capacitación y recursos identificados para mejorar y potenciar los componentes y/o programas que resulten en la mejora de la calidad de los indicadores que formarán parte del SISSAN; f) nuevos proveedores y usuarios del SISSAN, interesados en sumarse a la iniciativa, universidades, ONG's, cooperación internacional, organismos técnicos; desde una perspectiva dinámica, potenciales usuarios podrán incorporarse a los beneficios del sistema en cualquier momento que lo requieran; g) técnicos-profesionales entrenados, capacitando a los responsables designados por cada ministerio para la utilización del sistema; i) el material de difusión ya está elaborado.

**F. El proyecto como mecanismo de formación de decisores y técnicos: Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina (FODEPAL)**

54. **Transferencia de los conocimientos de FAO a los ciudadanos.** Sobre la base de la acumulación de su aprendizaje de campo, la FAO está buscando maneras de ordenar sus experiencias para que estén disponible tanto para los Países Miembros como para los ciudadanos. En este contexto, se está trabajando en varias alternativas, pero la más importante en esta Región es el proyecto FODEPAL a través del cual se está desarrollando una experiencia de formación a

distancia en estrecha colaboración con académicos y universidades de la Región. Este proyecto está dirigido principalmente a los ejecutores de programas de desarrollo, los líderes rurales y a los tomadores de decisiones.

55. Los que toman las decisiones sobre políticas y orientan las prioridades nacionales pocas veces tienen el tiempo para actualizarse sobre los temas y direcciones que pueden impactar en: negociaciones comerciales con otros países; inversión con bancos multilaterales, políticas de asistencia de los donantes y, en forma creciente, en negociaciones nacionales con los gobiernos y centros de decisión descentralizados. FAO reconoce que ellos necesitan información, estar actualizados sobre los debates de desarrollo rural pero en formas que no implique distraerse de las obligaciones y responsabilidades cotidianas que ellos enfrentan.

#### **G. El proyecto como mecanismo integrador de lecciones aprendidas: Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (PESA). Varios países**

56. FAO está sistematizando y enfocando sus esfuerzos en torno al tema de la escala de inseguridad alimentaria a nivel mundial. Hoy se sabe que ya existe el conocimiento y los recursos para eliminar este flagelo de la superficie de la tierra; la interrogante es si existe la decisión política. También se entiende que esto es una cuestión de soberanía nacional. Hay pocos países que necesitan ayuda humanitaria externa para resolver esta situación entre sus ciudadanos, y, si existe, es por razones de debilidad institucional interna. En este contexto, FAO está priorizando movilizar sus recursos para apoyar a los países con estrategias nacionales de construcción de seguridad alimentaria para todos. Países como Brasil y México han levantado esta bandera como tarea nacional liderados por sus Presidentes, mientras FAO se ha comprometido a movilizar todos sus esfuerzos y conocimientos alrededor de los enfoques arriba descritos para apoyarlos.

57. FAO se ofrece como socio a los gobiernos en el proceso de readecuación de su ejecución rural y específicamente en la redefinición del papel de los proyectos. El instrumento clave que ha desarrollado FAO para esto es el análisis de restricciones que incorpora los elementos en un marco operativo que rige todos los componentes del Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA). Este marco, así como su enfoque metodológico, implica la identificación de los problemas socioeconómicos que enfrenta la familia rural para alcanzar la seguridad alimentaria, los cuales luego son abordados por el PESA a través de un ciclo de prueba de campo y reajustes. A medida que se va adquiriendo experiencia, las actividades se van ampliando gradualmente para abarcar una zona mayor y una mayor gama de componentes. Los PESA están orientados a generar los insumos y la experiencia necesaria para orientar una política o programa de inversión para la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Actualmente en nuestra región existen en ejecución PESAs en Centroamérica, México, Venezuela y Ecuador y se están iniciando actividades en Brasil y el Caribe inglés.

58. El siguiente cuadro resume este papel de FAO y su utilidad para los Estados Miembros del continente a través de un pequeño muestrario de proyectos.

### LAS EXPERIENCIAS DE FAO

<b>Enfoques</b>	<b>Naturaleza del Proyecto</b>	<b>Ejemplo</b>	<b>Utilidad para el Estado</b>
Definición de políticas	Instrumento de aprendizaje	PACTA Honduras	Permite medir nuevas políticas antes de que cuesten demasiado (en términos políticos, económicos, etc.)
Validación de terreno	“crucible” (área demostrativa) de terreno	Proyecto Forestal Comunal, Ecuador	Prueba de campo de enfoques, tecnologías y metodologías, identificación de restricciones y otros elementos claves para la masificación
Adopción como política nacional	Escalamiento nacional y búsqueda de consensos nacionales	PRONAGER, Brasil	El proceso de masificación política, metodologías e instrumentos logrando aceptación de enfoque y su ejecución a escala nacional.
Seguimiento (auditoría técnica)	Monitoreo, sistematización y evaluación	Alianza para el Campo, México	Prestando un monitoreo y supervisión de la ejecución de los programas de desarrollo rural en base a normas internacionales
Base de datos	Recolección y ordenamiento de información	SISIAV, Nicaragua	Generación de información en base a sistemas de recolección al servicio de tomadores de decisiones.
Informar y educar	Retroalimentar por medio de las bases de datos y lecciones aprendidas vía capacitación y formación.	FODEPAL, Regional	Organización de la información nacional y de campo generada por los proyectos para su retroalimentación e instrucción a decisores, técnicos, actores y educadores.
Síntesis	Incorporar estos enfoques en una estrategia nacional de seguridad alimentaria	PESA	Sistematización de los insumos para una estrategia nacional de seguridad alimentaria con enfoque especial hacia el sector rural