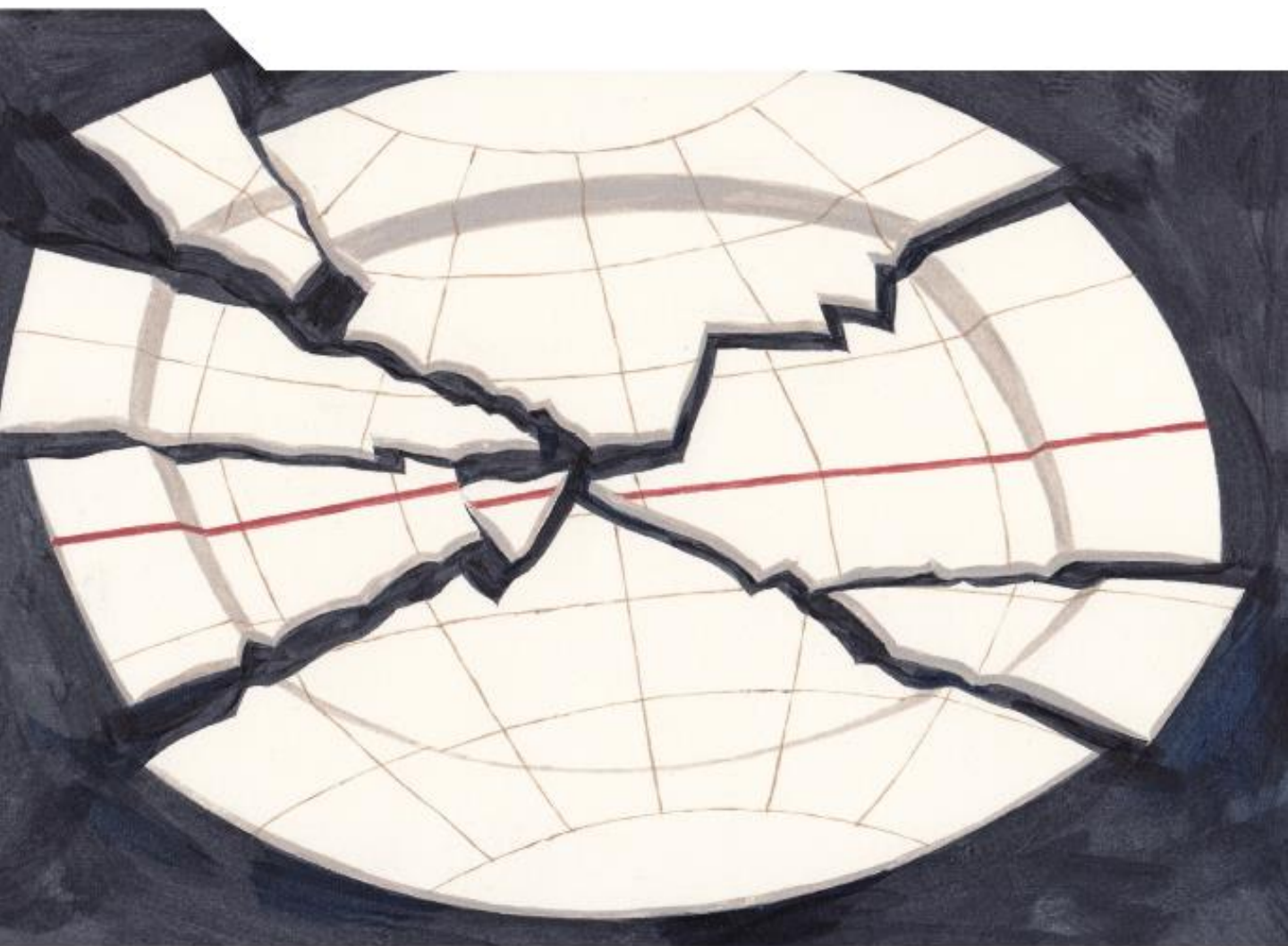




ADOPTANDO UN ENFOQUE TERRITORIAL PARA LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DE NUTRICIÓN

ASPECTOS CLAVE



Notas

Este documento resume las conclusiones principales de la publicación conjunta FAO/OCDE/FNUDC Adoptando un Enfoque Territorial para las Políticas de Seguridad Alimentaria y de Nutrición, (2016) OECD Publishing, París. Esta publicación se puede consultar en línea en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257108-en>

La publicación desarrollada por el personal del Secretariado de la OCDE, de la FAO y del FNUDC, fue aprobada por el Comité de Políticas de Desarrollo Regional (RDPC) en la OCDE el 11 de abril de 2016, y su publicación la elaboró el Secretariado de la OCDE

Las opiniones e interpretaciones que figuran en esta publicación no reflejan necesariamente el parecer oficial de las Naciones Unidas, incluyendo la FAO, el FNUDC o de los gobiernos de sus países miembros .

Las menciones específicas a empresas o a productos manufacturados específicos, hayan sido estos últimos patentados o no, no implica que sean aprobados por la FAO, la OCDE o el FNUDC o hayan recibido respaldo preferencial alguno respecto de otros productos de naturaleza similar que no hayan sido mencionados en el presente documento.

Este documento y cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Créditos de las fotografías:

Cover illustration © Jeffrey Fisher

Table of contents © Africa Studio

Page 2: © everything possible/Shutterstock.com

Page 5: © Mathias Rosenthal /Shutterstock.com

Page 6 : © AlexLMX/Shutterstock.com

Page 6 : © sharptoyou/Shutterstock.com

Page 6 : © Kent Weakley/Shutterstock.com

Page 7 : © Philip Lange /Shutterstock.com

Page 7 : © Quick Shot/Shutterstock.com

Page 13: © szefei/Shutterstock.com

Page 13: © faithie/Shutterstock.com

Tabla de contenido

Introducción	1
La iniciativa conjunta FAO-OCDE-UNDF.....	2
Marco conceptual.....	3
Enfoque territorial a las políticas de SAN.....	4
Evaluación de políticas y recomendaciones	5
(1) Enfoques sectoriales versus enfoques multisectoriales integrados.....	6
(2) Gobernanza e instituciones multinivel	8
(3) Mejora de sistemas de información territorial.....	11
(4) Vinculación políticas sociales con políticas de crecimiento.....	12
De conceptos a la acción: ejecución de recomendaciones.....	14



Introducción

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015, confirma la importancia de garantizar la seguridad alimentaria a través de su segundo Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS 2).

En el mundo se producen alimentos suficientes para abastecer a toda la población. Sin embargo, alrededor de 800 millones de personas siguen padeciendo hambre y malnutrición. Las políticas de lucha contra el hambre que existen hasta la fecha se han basado principalmente en enfoques centralistas (“top-down”), de alivio a corto plazo y en políticas enfocadas en aumentar la producción alimentaria mediante políticas sectoriales. Estas políticas han tenido un efecto modesto en la reducción del hambre y de la malnutrición. *Podemos y debemos hacerlo mejor.*

Incrementar los ingresos de los más pobres es uno de los mayores desafíos para la seguridad alimentaria y la nutrición (SAN). Las personas que sufren de inseguridad alimentaria suelen ser pobres, desempleados, con bajos niveles educativos, salud precaria y con deficiencias nutricionales. Debido a esto, es clave enfrentar la falta de disponibilidad alimentaria, su accesibilidad, su uso inapropiado y la falta de calidad nutricional de ciertos alimentos. Sin embargo las políticas de largo plazo deben también estar dirigidas a mejorar las condiciones socio-económicas subyacentes. Ello requiere un fuerte compromiso político así como un enfoque multidimensional.

El hambre y la malnutrición tienen una clara concentración geográfica —ya sea en barrios urbanos de renta baja o en comunidades rurales aisladas que dependen de la agricultura de subsistencia. Las disparidades regionales dentro de los países han alcanzado niveles sin precedentes. Por ende, para ser eficientes y eficaces, las políticas de SAN deben tomar en cuenta estas diferencias.

Los enfoques territoriales proporcionan un marco adecuado para solucionar los problemas estructurales y de la SAN. La SAN no solo varía entre todas las regiones, sino que también la naturaleza y magnitud de sus problemas varían entre diferentes tipos de regiones dentro de los países; como entre regiones urbanas, rurales cerca de ciudades o rurales remotas. Un enfoque territorial puede ayudar a diversificar fuentes de ingresos y reducir riesgos potenciales (fluctuaciones de precios, cambio climático, riesgos medioambientales etc.). Ello implica, entre otros, reforzar las instituciones locales a la vez que colocarlas al frente de las políticas de la SAN.

Garantizar la SAN es un desafío global que requiere un enfoque intersectorial y coordinado que involucre a todas las partes interesadas a todos los niveles: local, regional, nacional e internacional. Los recursos han de ser adecuadamente dirigidos y los diferentes instrumentos de políticas públicas habrán de estar coordinados a través de los diferentes niveles de gobierno —desde el internacional hasta el local. Poner fin a los silos en los que operan las políticas sectoriales permitirá crear sinergias intersectoriales que permitirán aumentar la seguridad alimentaria. La gobernanza multinivel es también esencial para una implementación eficiente de las políticas de la SAN.

Table 1. Dimensiones del problema de SAN

Disponibilidad	Alcanzada cuando se cuenta con un suministro suficiente de alimentos preparado para su entrega a una población.
Acceso	Garantizado cuando todos los hogares y sus miembros tienen la capacidad económica y física necesaria para conseguir (mediante producción, compra o donación) los alimentos que conforman una dieta nutritiva.
Utilización	Hace referencia a las restricciones biológicas y sociales a las que se enfrenta la seguridad alimentaria, en relación con la capacidad del cuerpo humano para ingerir y metabolizar alimentos (es decir, mediante una atención médica adecuada y el suministro de alimentos que tiene en cuenta las cuestiones culturales para impedir la entrada de enfermedades e infecciones y garantizar la utilización correcta de los alimentos).
Estabilidad	Hace referencia a la dimensión temporal de la SAN e influye en los tres elementos físicos. Se puede distinguir entre inseguridad alimentaria crónica (esto es, escasez de alimentos reiterada) e inseguridad alimentaria transitoria (es decir, asociada con una catástrofe natural o causada por el hombre).

Fuente: Adaptado de FAO, 2012a.

La iniciativa conjunta FAO-OCDE-FNUDC

Combatir los altos niveles de inseguridad alimentaria requiere políticas innovadoras que reconozcan la importancia de aspectos geográficos. Es por ello que la Organización de las Naciones Unidas para Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) y el Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) han lanzado una iniciativa conjunta para promover un enfoque territorial a las políticas de la SAN. Esta iniciativa busca evaluar, ampliar y pilotear políticas innovadoras y mecanismos de gobernanza para mejorar la SAN en países emergentes y en desarrollo.

Este estudio, llevado a cabo en el periodo 2014-2016, presenta un marco conceptual para la adopción de un enfoque territorial a la SAN basado en cinco casos de estudio en: Camboya, Colombia, Costa de Marfil, Marruecos y Perú, así como dos seminarios nacionales llevados a cabo en Mali y Níger. En colaboración con la FAO, FNUDC y el Centro de Desarrollo de la OCDE, el presente estudio ha sido realizado por el Comité de Políticas de Desarrollo Territorial de la OCDE (RDPC) a través del Grupo de Trabajo sobre Políticas Rurales (WPRP), un foro único para el intercambio de experiencias y debates. Los casos de estudio han sido realizados en colaboración con los gobiernos nacionales y/o locales.

El marco conceptual y casos de estudio buscan entender i) la perspectiva multidimensional y multisectorial de la SAN, ii) el aspecto geográfico a nivel sub-nacional de las desigualdades socio-económicas y de la SAN, iii) las inter-dependencias entre los diferentes niveles de gobierno en cuanto a formulación de políticas, iv) las oportunidades para una mayor integración y coherencia del sistema institucional actual, v) el estrecho vínculo entre el desarrollo territorial y la SAN, incluyendo el sistema alimentario local, y finalmente, vi) la importancia de la participación de la población en la implementación de las políticas de SAN

Box1. Fases del proyecto conjunto

El proyecto conjunto FAO, OCDE y FNUDC puede proporcionar soporte técnico en la racionalización y agilización de un enfoque territorial para ciertos países en desarrollo comprometidos con la formulación, implementación y monitoreo de políticas e inversiones de la SAN.

La implementación de este proyecto consiste en las siguientes acciones :

- **Generación de conocimientos.** Mejorar los conocimientos y comprensión, a nivel nacional regional y local, sobre el potencial de un enfoque territorial y holístico a las políticas de SAN.
- **Implementación de las recomendaciones de política pública.** Desarrollar reportes territoriales para la SAN. Generar información territorial y desarrollar capacidades a los niveles de gobierno central y local que sirvan de soporte a la formulación, financiamiento e implementación de marcos de política innovadores para la SAN.
- **Difusión y promoción.** Consolidación de los hallazgos, intercambios de experiencia, promoción de diálogos de política entre los responsables de la elaboración de políticas a todos los niveles de gobierno, organismos internacionales, agencias de inversión e investigadores sobre las lecciones y recomendaciones para la formulación de políticas de SAN más eficientes y eficaces. Finalmente se busca publicar dichos hallazgos.



Marco conceptual de la iniciativa conjunta FAO-OCDE-UNDF

Hay un creciente reconocimiento que las políticas sectoriales, por si solas, no son suficientes para proporcionar vías sostenibles para salir de la pobreza y de la inseguridad alimentaria. Las políticas intersectoriales y las políticas locales orientadas a la integración del sector agrícola a los mercados y a la cadena de valor agroalimentaria, así como su integración con actividades no agrícolas pueden ser más eficaces para mejorar condiciones de vida en las zonas rurales así como la SAN.

En los últimos 20 años, el RDPC lleva desarrollado un enfoque territorial para el desarrollo regional y recientemente aprobó *Principios para Inversiones Públicas Eficientes* (12 de marzo de 2014). Se trata del primer instrumento de la OCDE para el nivel sub-nacional. En colaboración estrecha con la FAO y el FNUDC, la OCDE ha adoptado el marco conceptual del **Nuevo Paradigma Rural de la OCDE (NRP)** -- que viene siendo desarrollado desde el 2006 para análisis de políticas nacionales -- a las condiciones de países y el tópico de la SAN. Las políticas rurales de los países de la OCDE han evolucionado en la última década hacia la actual **Política Rural 3.0**. Esta nueva política pone más énfasis en la implementación del NRP, ligar mejor las políticas rurales con las urbanas y mejorar el bienestar de las poblaciones rurales.

Trabajos recientes del Centro de Desarrollo de la OCDE han publicado el **“Nuevo Paradigma para el Desarrollo Rural en Siglo XXI: Instrumentos de Política para Países en Desarrollo”**. Basado en el NRP, propone nuevos instrumentos de política para hacer frente a los desafíos de las áreas rurales en los países en vía de desarrollo, a la vez que permiten desarrollar su potencial.

Box2. “Nuevo” paradigma rural de la OCDE: un enfoque moderno del desarrollo rural

Muchos países se enfrentan ahora a desafíos nuevos en el ámbito de las políticas rurales, por lo que se han creado mecanismos de gobernanza innovadores orientados a mejorar la coordinación entre sectores y niveles gubernamentales, y entre las partes interesadas públicas, privadas y sin fines de lucro. Además, se están elaborando instrumentos nuevos, con un foco territorial y local, para detectar y aprovechar la competitividad y activos locales en áreas rurales, su conocimiento, así como las diferentes oportunidades de desarrollo. La OCDE ha descrito esta evolución como un cambio de paradigma en las políticas de desarrollo rural. Las características definitorias de este nuevo paradigma rural son el foco en territorios en vez de sectores, el énfasis en las inversiones en vez de subsidios o transferencias nacionales (véase la tabla siguiente).

	Enfoque tradicional	Paradigma nuevo
Objetivos	Compensación de las desigualdades	Valoración de los activos rurales y explotación del potencial de la competitividad rural, infrautilizada hasta ahora
Estrategias	Enfoque sectorial, orientado a la agricultura	Enfoque integrado orientado a varios sectores (por ejemplo, turismo rural, fabricación, energías renovables, servicios)
Herramientas	Subvenciones	Inversión en infraestructuras materiales e inmateriales (por ejemplo, educación, conectividad, servicios)
Geografía objetivo	Dicotomía entre zonas rurales y urbanas	Atención a la importancia de los vínculos urbano-rurales
Agentes	Gobierno central	Todos los niveles del gobierno y de las partes interesadas no gubernamentales

Source: OECD(2006) *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*

Enfoque territorial a las políticas de SAN

La creciente relevancia del enfoque territorial responde a un mayor reconocimiento de la diversidad de los desafíos de la SAN y de la pobreza a nivel global, nacional, y, en particular entre regiones de un mismo país. Las políticas de desarrollo deberían tomar mejor en cuenta la heterogeneidad de las características de los territorios y de las comunidades a las que se aplican. Los enfoques territoriales ponen el funcionamiento de las instituciones (formales e informales) al centro de las iniciativas de desarrollo y requieren de una importante participación de la población, así como de una fuerte representación de prioridades locales en los procesos de toma de decisión. Ello implica tener importantes niveles de coordinación vertical y horizontal.

Hay una necesidad de elaborar políticas públicas más multisectoriales y multidimensionales en tres áreas claves:

- Primero, las políticas de SAN requieren un enfoque que permita tomar en cuenta las cuatro dimensiones de la SAN: disponibilidad, acceso, uso y estabilidad
- Segundo, a nivel regional es necesario integrar las agendas de competitividad con las de inclusión social para poder abordar estos problemas de la manera más inclusiva y eficaz posible.
- Tercero, estas políticas deberían estar integradas en el espacio, permitiendo a las autoridades locales ser proactivas en el diseño e implementación de las estrategias de desarrollo. Sin embargo, es fundamental tomar en cuenta la importancia de la gobernanza multinivel y la del papel del gobierno central.

Este enfoque requiere ampliar el foco de las estrategias actuales de desarrollo económico más allá de la urbanización e incluir estrategias de desarrollo local para las áreas rurales y poner más énfasis en los vínculos urbano-rurales.

Table 2. El enfoque territorial a las políticas de SAN

	El "antiguo" enfoque tradicional de la seguridad alimentaria y la nutrición	El "nuevo" enfoque territorial de la seguridad alimentaria y la nutrición
Objetivos	Prestación de asistencia a los ciudadanos que padecen inseguridad alimentaria y malnutrición	Una solución de desarrollo sostenible a la inseguridad alimentaria y la malnutrición
Sector objetivo clave	Aumento de la producción de alimentos y mejora de la productividad de la agricultura (en pequeña escala)	Diversos sectores de economías rurales (por ejemplo, turismo rural, fabricación, TIC, etc.)
Herramientas principales	Subvenciones (por ejemplo, transferencias condicionales de efectivo)	Inversión en oportunidades de desarrollo (creación de acervo de conocimientos, experimentación, políticas complementarias entre la agenda social y la agenda de competitividad)
Agentes principales	Gobiernos nacionales y organismos donantes	Todos los niveles gubernamentales (nacional, regional y local), varias partes interesadas locales (organizaciones públicas, privadas, no gubernamentales), cooperación internacional
Geografía objetivo	Las zonas urbanas y rurales se gestionan con enfoques normativos diferentes, que a menudo están desvinculados entre sí.	Reconocimiento y aprovechamiento de las ventajas de los vínculos urbano-rurales

Fuente: Elaboración propia.

Evaluación de políticas y recomendaciones

Las políticas actuales de SAN están caracterizadas por un enfoque sectorial, “top-down” y uniforme que no ha sido capaz de proporcionar una solución de largo plazo a los problemas de seguridad alimentaria. La naturaleza regional y las especificidades ligadas al contexto han sido ignoradas. Se requiere un nuevo paradigma para la formulación de políticas de SAN que sea multisectorial, “bottom-up” y que tome en cuenta las especificidades territoriales. Ello se puede realizar a través de un enfoque territorial a las políticas de SAN. Dentro de este marco, es crítica la alineación de objetivos y acciones entre los diferentes niveles de gobierno. Ello llevaría a mejoras en la coordinación vertical y horizontal de las políticas e intervenciones de SAN. Del mismo modo, el enfoque territorial permite tomar en cuenta la diversidad de los territorios, a la vez que permite tener un mejor entendimiento de las oportunidades de desarrollo, muchas veces olvidadas en los enfoques de políticas monodimensionales y uniformes. El enfoque territorial también reconoce y capitaliza sobre los beneficios de los vínculos urbano-rurales, en vez de abordar las áreas urbanas y las rurales con políticas distintas y a menudo descontadas.

Un enfoque territorial puede contribuir a mejorar las políticas de SAN, para ello debería estar enfocado en cuatro dimensiones :

- (i) **La necesidad de ir más allá de la agricultura.** Las intervenciones agrícolas son importantes pero insuficientes para luchar contra la inseguridad alimentaria y la malnutrición;
- (ii) **La necesidad de promover los sistemas de gobernanza multinivel fortaleciendo la coordinación horizontal y vertical.** Los estudios de caso ponen en evidencia la falta de coordinación a nivel del gobierno central, así como también la debilidad de los gobiernos y partes interesadas locales. Esto último es uno de los mayores obstáculos para la implementación de estrategias y políticas de SAN. **Mejorar la capacidad** de los niveles locales y regionales es una prioridad para mejorar la implementación de las políticas de SAN;
- (iii) **Mejorar los sistemas de información e indicadores a nivel local y regional para establecer una política de SAN con base empírica.** Los estudios de caso ponen en evidencia que la falta de datos confiables, en particular a nivel sub-nacional, es un de las mayores limitaciones en el diseño e implementación de políticas de SAN eficaces. Mayor información a niveles local y regional puede permitir identificar mejor los cuellos de botella que limitan la seguridad alimentaria y establecer mejor las prioridades de política. Y;
- (iv) **La necesidad de vincular las políticas sociales con las políticas de crecimiento.** Las políticas de SAN se basan usualmente en políticas y programas sociales (por ejemplo: programas de protección social) que ayudan a las poblaciones que sufren de inseguridad alimentaria. Dichas políticas sería más sustentables y tendrían mayor impacto si estuvieran mejor integradas y coordinadas con políticas de desarrollo económico.



(1) Enfoques sectoriales versus enfoques multisectoriales integrados

La mayoría de los países reconocen el carácter multidimensional de la SAN y están creando estrategias o instituciones/mecanismos en base a ello. La mayor dificultad a la que se enfrentan esta ligada a la implementación de dichas estrategias a través de un enfoque intersectorial y coordinado : las políticas e intervenciones tienen tendencia a centrarse en el sector agrícola y, con frecuencia, no se exploran en profundidad las oportunidades relacionadas con las actividades no agrícolas.

En **Perú**, la agricultura y la minería son los dos sectores principales que podrían actuar como motores del crecimiento en las zonas rurales, incluido en las regiones pobres como el departamento de Cajamarca. La ausencia de políticas orientadas a incluir dichos sectores en una visión del desarrollo holística e integrada (las políticas públicas se enfocan sobre todo del sector agrícola, dejando la minería en manos del sector privado), ha llevado a una fuerte competencia entre dichos sectores que reduce las oportunidades de desarrollo en las zonas rurales.

Las políticas de **Colombia** consideran que la producción agrícola es la única oportunidad de negocio contra la inseguridad alimentaria. Por ello, la mayoría de sus políticas y programas de SAN fomentan la agricultura de subsistencia o en pequeña escala. Este planteamiento no toma en cuenta las oportunidades que ofrecen otros sectores, en especial el sector manufacturero, como medio para aumentar los ingresos de los hogares y reducir la inseguridad alimentaria. Actualmente, los departamentos más ricos del país se caracterizan por una fuerte presencia del sector manufacturero, además del agrícola.

En **Camboya** también predomina el enfoque sectorial de las políticas de SAN. La principal prioridad ha sido la elaboración de un sistema de cultivo basado en la producción de arroz. No obstante, la predominancia de políticas dirigidas al sector arrocero limita la creación de incentivos para la diversificación de la economía rural, que podría aumentar los ingresos no agrícolas y las oportunidades de empleo, incluso de los hogares dedicados a la explotación agrícola a tiempo parcial. La consecuencia ha sido un aumento de la migración de las zonas rurales a la capital Phnom Penh y a otros países. El ecoturismo y las energías renovables podrían constituir alternativas sólidas para el desarrollo de las zonas rurales de Camboya. Por lo tanto, se necesita un enfoque más integrado que permita aprovechar de estas oportunidades y mejorar la SAN.



En **Marruecos**, la agricultura es el sector central de la economía rural y el origen de entre el 75 % y el 80 % del empleo rural. Sin embargo, no basta por sí solo para promover el crecimiento y desarrollo sostenibles de las zonas rurales del país. Por ello, el Gobierno ha decidido recientemente priorizar en su programa el fomento de la diversificación de la economía rural, el desarrollo de ingresos no agrícolas y las oportunidades de empleo no agrícola, en un intento de adoptar un enfoque más equilibrado del desarrollo rural. El objetivo consiste en coordinar las políticas públicas con el establecimiento de servicios sociales, programas de protección social específicos y el desarrollo de infraestructuras.

teniendo inversiones fragmentadas y a menudo irregulares. Como resultado, no se ha progresado de forma adecuada hacia la mejora de la SAN.

En **Mali** y **Níger** las políticas de SAN también tienen un enfoque sectorial. Dichas políticas tienen tendencia a obviar oportunidades el desarrollo de inversiones de SAN y otras actividades que permitirían el desarrollo de ingresos no agrícolas en particular para los grupos más vulnerables de la población (jóvenes y mujeres). Ello podría tener un impacto positivo al **“acceso”** a la SAN.



(2) Gobernanza e instituciones multinivel

La capacidad para coordinar las políticas de SAN horizontalmente a través de los distintos sectores y verticalmente a través de los niveles de gobierno (nacional y sub-nacionales) es un factor fundamental para la ejecución de estrategias de desarrollo rural efectivas que tomen en cuenta la naturaleza multidimensional de la SAN.

(i) Coordinación entre autoridades nacionales y sub-nacionales

En los países incluidos en este informe, se identificaron algunos ejemplos de enfoques y mecanismos de coordinación de políticas a nivel nacional. Varios de estos mecanismos han tomado la forma de algún tipo de consejo o comisión interministerial.

No obstante, en general no se ha definido con claridad la función de estos foros, ya que la mayoría de ellos carecían de poderes ejecutivos y del peso político necesario para influir en el proceso de formulación de políticas. En consecuencia, la aplicación de las recomendaciones de los foros ha dependido a menudo de la capacidad y voluntad de los diferentes ministerios competentes para implantar estrategias intersectoriales.

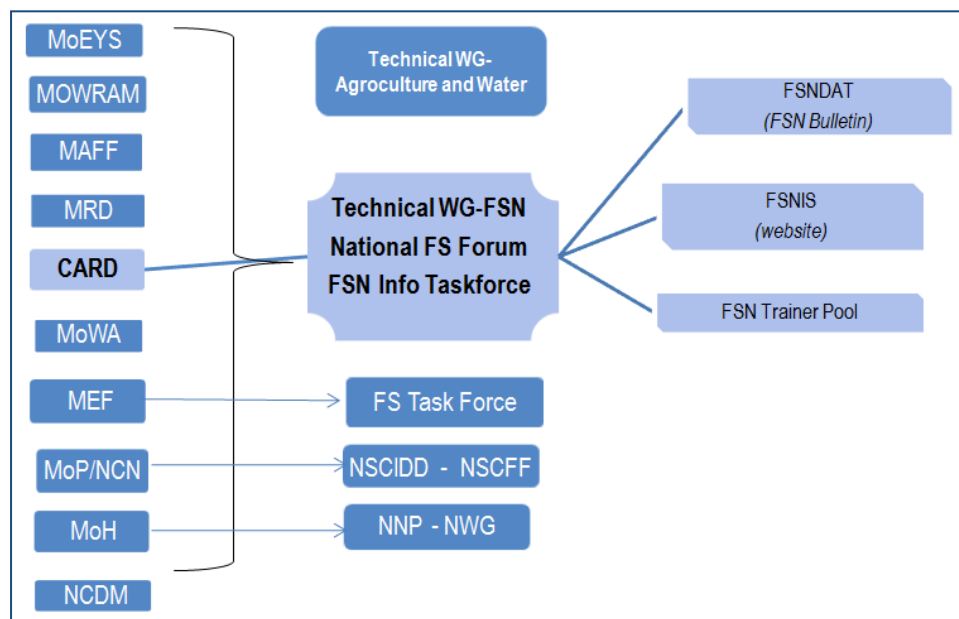
Otro problema reside en la falta de coordinación entre las prioridades nacionales y sub-nacionales y la ejecución de los programas. Se registró poca participación de los actores sub-nacionales en la formulación de las prioridades nacionales de SAN, y la coordinación entre los niveles gubernamentales nacionales y sub-nacionales implica generalmente que las autoridades sub-nacionales se encarguen de la ejecución de las políticas nacionales, sin poder influir en su elaboración.

La capacidad y los recursos disponibles en los niveles sub-nacional no son suficientes para garantizar la ejecución eficaz de un enfoque territorial de la SAN, aun cuando existan políticas y estrategias integradas de carácter nacional, y que haya un proceso avanzado de descentralización.

El Consejo de Ministros de Desarrollo Agrícola y Rural de Camboya fue creado en 2004 con el mandato específico de coordinar las políticas nacionales de SAN. Para ello se incorporó la participación de los socios internacionales que obran por el desarrollo en su grupo de trabajo sobre SAN y protección social. Sin embargo, el Consejo no dispone de un presupuesto propio para la ejecución de los programas de SAN. Ello, combinado con los

limitados recursos y capacidades en el nivel sub-nacional, ha llevado a que su implementación siga siendo un reto pendiente en el futuro próximo.

Figure 1. Acuerdos institucionales para la coordinación horizontal de la SAN en Camboya



En el **Perú**, la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria, que agrupa varios sectores, dirige el plan de SAN para 2015-2021,. La Comisión actúa también como un importante foro para las partes involucradas en las políticas de SAN, en el que participan varios ministerios, organismos técnicos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y representantes de los gobiernos sub-nacionales. Sin embargo, el sistema presenta fallas de coordinación, ya que carece de poder político oficial para coordinar los diferentes ministerios y políticas, por lo que su capacidad para influir de forma directa en la ejecución de los programas gubernamentales de SAN es limitada. Por este motivo, la mayoría de los programas y medidas en materia de políticas de SAN se centran en la reducción inmediata del hambre y no tienen en cuenta los diferentes factores que afectan a la seguridad alimentaria, a pesar de la detallada definición multidimensional que de ella ofrece el plan nacional.

En 2009 se creó la *Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (CISAN) de **Colombia** a fin de proporcionar a los actores involucrados en las políticas de SAN un foro para discutir de los principales desafíos de SAN, así como para mejorar la coordinación y la colaboración de estos últimos. Existía una necesidad de poder contar con una comisión de estas características, teniendo en cuenta la falta de coordinación entre los ministerios y organismos gubernamentales relacionados con la SAN. Cada organismo utiliza definiciones y narrativas de la SAN distintas. Estas últimas van desde la supervivencia hasta una comprensión holística de la SAN, incluidas las dimensiones relativas a los ingresos. Esta discrepancia entre los ministerios deriva en una falta de coherencia normativa de políticas públicas, que no se intenta subsanar debido a la compleja estructura de ejecución, especialmente en el ámbito local.

En **Níger**, el Alto Comisionado para la Iniciativa 3-N (Nigerinos Nutren a Nigerinos) compuesto por distintos ministerios sectorial. La iniciativa se ha convertido, desde el 2012, en el marco de referencia para todas las intervenciones de SAN. La iniciativa tiene como base un fuerte compromiso político en pro de la erradicación del hambre, con el objetivo que garantizar las condiciones para la participación ciudadana en proceso de formulación de políticas públicas nacional y de mejorar su ingreso incluyendo

el acceso a comida.

No se ha creado ningún organismo gubernamental específico para coordinar las políticas de SAN en Marruecos y Costa de Marfil, lo que sugiere que no existe ninguna estrategia que recoja por sí sola todos los desafíos ligados a la SAN.

En **Marruecos**, esta situación se ha traducido en la adopción de un enfoque de la SAN predominantemente sectorial en el cual las dimensiones agrícola, social, sanitaria y económica recaen sobre diferentes ministerios independientes, cuya interacción y coordinación son muy limitadas. Sin embargo, en los últimos tiempos el Gobierno está intentando aplicar un enfoque de políticas más integrado, al vez que ha introducido una reforma de descentralización que debería mejorar el sistema de gobernanza multinivel.

En **Costa de Marfil**, parece que el desarrollo rural en general es abordado con un enfoque bastante restrictivo, prestando especial atención al desarrollo de cadenas de valor agrícolas, en particular, las de la producción de cacao, algodón y acajú. Por más que este planteamiento intente conseguir la implicación de las partes interesadas, tanto públicas como privadas, en plataformas que reúnen múltiples actores, el apoyo que se presta a los gobiernos locales que adoptan un enfoque más holístico es visto como un sub-producto del crecimiento agrícola. De manera general, se sigue viendo el desarrollo rural y la planificación territorial como siendo subproductos del crecimiento agrícola. Esta falta de reconocimiento del carácter multisectorial de la SAN puede tener repercusiones graves sobre la seguridad alimentaria nacional a largo plazo, entre otras cosas sometiendo los recursos naturales a un grado de presión elevado y limitando la atención que se presta a las perspectivas de empleo de la creciente población en edad laboral.

La deficiente coordinación vertical y horizontal es uno de los mayores problemas a la hora de implementar políticas de SAN en la mayoría de países. Dicho fenómeno es exacerbado en **Malí** y **Níger**. Existe una fuerte dependencia a la cooperación internacional y un fuerte prevalencia de un enfoque basado en proyectos en las políticas de SAN. Ello es particularmente exacerbado en **Camboya**.

(ii) El papel de las instituciones sub-nacionales

Las recientes reformas de descentralización facilitan la creación de un marco de gobernanza multinivel, que resultaría más adecuado que los mecanismos existentes para la aplicación de un enfoque territorial de la SAN. Sin embargo, la descentralización por sí sola no solucionará el problema. Se necesitan capacidad y recursos suficientes para garantizar que las políticas se puedan formular, unificar y aplicar con eficacia en el ámbito local. Además, la descentralización también conlleva un riesgo mayor de falta de coordinación, entre otros muchos otros riesgos, tales como el potencial incremento de la corrupción y de la apropiación por parte de la élites locales de los beneficios de las políticas públicas. Para evitar estos riesgos, especialmente en las etapas iniciales de la descentralización, se tendrá que garantizar la transparencia plena y la gobernanza democrática supervisando con más detalle todo el proceso.

Los problemas más frecuentes a los que se enfrenta la gobernanza multinivel son la falta de capacidad y de recursos en la esfera sub-nacional. Además, se registró muy poca participación de los agentes sub-nacionales en la formulación de políticas, en particular en lo que respecta a la SAN.

En **Colombia** la capacidad de los gobiernos regionales para diseñar, implantar y supervisar políticas públicas varían considerablemente. Las capacidades económicas e institucionales tienden a estar íntimamente ligadas. En los departamentos que gozan de condiciones económicas más favorables, como el departamento de Antioquia, las autoridades locales han mostrado una gran capacidad para ejecutar políticas multidimensionales de SAN, que incluyen diferentes programas, como por ejemplo, de alimentación escolar y de apoyo directo a la agricultura en pequeña escala. Ello contribuye a la adopción de un enfoque territorial de la SAN más holístico.

En **Marruecos**, se han descentralizado en gran medida muchas políticas relativas a la SAN como parte del programa más amplio *Régionalisation Avancée*. Se han aumentado las competencias de las autoridades sub-nacionales, por ejemplo, en cuanto a finanzas y planificación. En 2015 se celebraron las primeras elecciones municipales y regionales. No obstante, el análisis del estudio de caso mostró que, en lo que respecta a la SAN, el proceso de regionalización de Marruecos ha provocado hasta la fecha una territorialización de las políticas sectoriales. En otras palabras, la descentralización se ha traducido en un acercamiento de las políticas a los territorios más no en una unificación de las políticas aunque se están descentralizando las políticas para acercarlas a los territorios. Todavía no se ha procedido a su unificación, por lo que no reflejan plenamente la naturaleza transversal de la SAN. Pese a todo, la capacidad institucional y los recursos humanos disponibles en el nivel descentralizado siguen siendo relativamente escasos, en parte debido a la falta de experiencia de los agentes implicados.

Aunque en **Camboya** se haya avanzado en la descentralización, en términos legales, queda mucho por hacer en lo que se refiere a la creación de capacidad y empoderamiento de l gobierno sub-nacional para hacer frente a los desafíos de la SAN. Dos aspectos clave en este sentido son la ausencia de asignación presupuestaria y la falta de implicación de las partes interesadas locales en la formulación nacional de políticas. Por ahora, se observa una desconexión notable entre la planificación nacional y la planificación sub-nacional. Es más, dado que el organismo nacional de coordinación de la SAN solo puede actuar en el plano horizontal, no parece que la coordinación entre sectores vaya a "filtrarse" al nivel provincial.

El caso del **Perú** puso aún más de relieve el importante papel que desempeñan las instituciones informales en ejecución de los programas de SAN. La iniciativa *Mi Chacra Emprendedora* promueve la innovación en las actividades agrícolas a través de una red de líderes locales y de un sistema de capacitación entre pares. En el departamento de Cajamarca, por ejemplo, los líderes locales *yachachiq* han ayudado a los pequeños agricultores a introducir cultivos nuevos con gran valor agregado en el mercado internacional gracias a su conocimiento del contexto local y a su proximidad cultural con los beneficiarios. De esta manera, la población local ha aumentado sus ingresos y mejorado el acceso a los alimentos. No obstante, por el momento el programa tiene un alcance geográfico limitado, ya que solo cubre 5 de los 24 departamentos que conforman el país.

Los casos de **Mali y Níger** han puesto de relieve la importancia de mejorar las capacidades de los actores involucrados así como los mecanismos de financiación públicos y privados de inversiones de SAN, particularmente en mejorar los sistemas de alimentación locales e implementar un enfoque territorial eficaz al SAN.

(3) Mejora de sistemas de información territorial

La introducción de un enfoque territorial integrado para mejorar la eficacia de las respuestas a la pobreza rural y la inseguridad alimentaria necesita apoyarse en información, herramientas y planteamientos que ayuden a describir y analizar las diferentes dimensiones de la SAN y los activos territoriales. Los sistemas de información territorial de algunos de los países sobre los que tratan los estudios de caso son bastante deficientes o inexistentes, por lo que la generación de las estadísticas de SAN se realiza sin orden ni coordinación, lo que significa a su vez que los datos sub-nacionales se recopilan en forma discontinua o no se recopilan en absoluto. En otros países, el problema residía principalmente en el uso integrado de los datos territoriales como apoyo a las políticas con base empírica, no en la disponibilidad de información en sí.

En el **Perú**, es necesario fortalecer el papel de las estadísticas como fundamento para la formulación de políticas con base empírica, en especial a la luz de la relativa abundancia de estadísticas territoriales disponibles. Para ello se debe mejorar la coordinación de la recopilación de datos y su utilización.

Parece que **Marruecos** se encuentra en la misma situación: la información territorial se recopila y procesa en diversos organismos gubernamentales y ministerios, y se incorpora a través de la mayoría de los programas e iniciativas. Sin embargo, cuando se trata de utilizar los datos de diferentes sectores de manera integrada, aparentemente no existen planes ni acuerdos claros.

El Gobierno de **Colombia** es consciente de que las autoridades públicas carecen a menudo de información básica sobre las comunidades rurales, por lo que está aplicando medidas para mejorar su sistema de información territorial. Algunos aspectos clave que requieren mejoras son la consolidación de

los datos de referencia y la coordinación y supervisión de la recopilación de datos en el ámbito sub-nacional, de la que se ocupan normalmente múltiples agentes en el marco de la ejecución o gestión de sus programas.

En el caso de **Camboya**, se han puesto en marcha medidas centralizadas para producir estadísticas de SAN en la esfera sub-nacional mediante la creación de un grupo de trabajo de información de la SAN, pero la disponibilidad de datos fiables en la esfera sub-nacional sigue siendo una de las principales dificultades. Hasta el momento, las divergencias internacionales en lo que respecta a la SAN se han calculado con modelos estadísticos que, si bien ofrecen una imagen global correcta, no facilitan información precisa a nivel del distrito o provincia. Además, la información territorial procede casi en su totalidad de organizaciones internacionales, por lo que suele centrarse en cuestiones concretas y está supeditada a los calendarios de sus intervenciones.

Box3. La importancia de estadísticas e indicadores territoriales

En casi todos los indicadores socioeconómicos, la variabilidad internacional entre regiones suele ser mayor que la variabilidad entre países. Sin embargo, dentro de un mismo país, las diferencias extremas que existen entre sus regiones pueden tender a quedar "promediadas" al calcular la media nacional. Por este motivo, es posible que el promedio nacional no describa con exactitud la situación de los ciudadanos típicos.

Este comportamiento se observa en los indicadores socioeconómicos básicos, por ejemplo, ingresos per cápita, tasas de empleo, grado de instrucción, niveles de pobreza, y niveles de hambre y malnutrición.

La base de datos regional de la OCDE (RDB) proporciona una visión general clara de numerosos indicadores socioeconómicos de los países desarrollados en el nivel sub-nacional, para diferentes categorías de región.

Access to RDB : [://www.oecd.org/gov/regional-policy/regionalstatisticsandindicators.htm](http://www.oecd.org/gov/regional-policy/regionalstatisticsandindicators.htm)

(4) Vinculación políticas sociales con políticas de crecimiento

(i) Las políticas de SAN suelen estar desvinculadas de las políticas de crecimiento

El crecimiento económico resulta crucial, aunque no suficiente, para luchar contra el hambre y la malnutrición. En todos los estudios de caso se ha observado la importante contribución del crecimiento económico y la creación de empleo a la reducción de la pobreza y el hambre.

Pese a ello, no parece que exista una conexión entre las políticas sociales y de SAN y el marco normativo de impulso al crecimiento et inversiones. Esta desvinculación se debe como mínimo a tres factores:

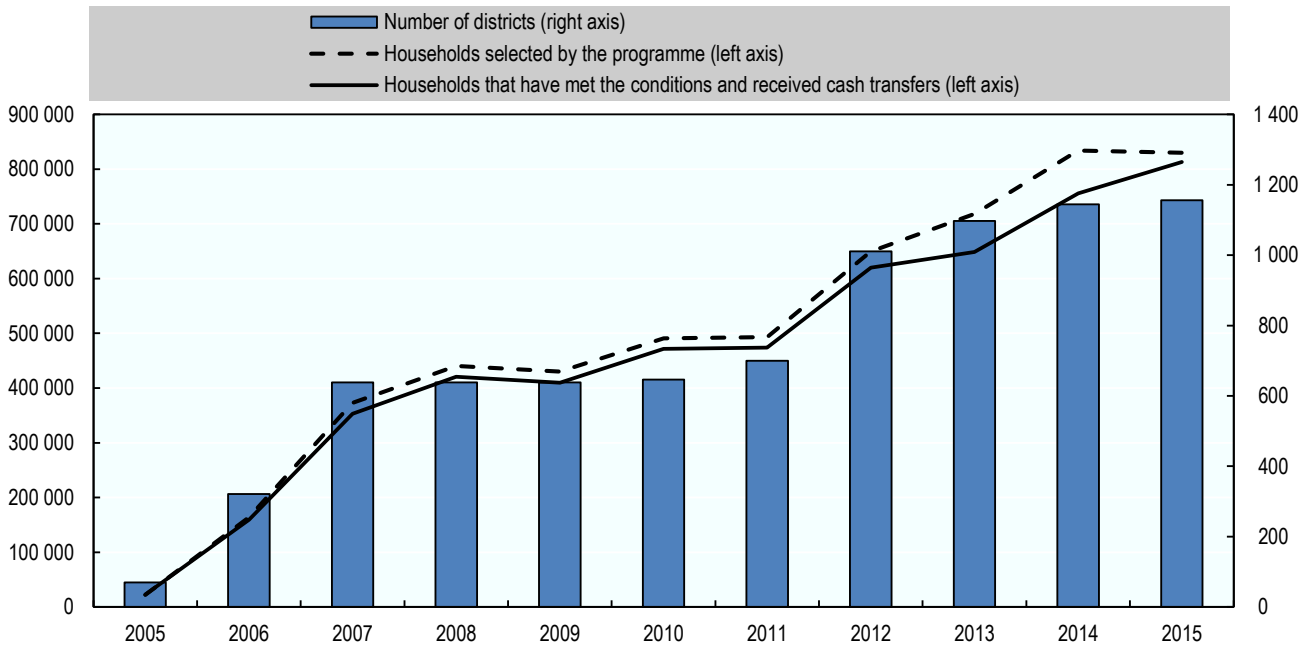
- En primer lugar, los ministerios a cargo de la política de inversión (agenda pro-crecimiento) no participan en las instituciones en las que se diseñan las políticas sociales o de SAN. Incluso en países como Colombia, cuyo Gobierno se esfuerza por elaborar una estrategia de desarrollo nacional plurianual (Plan Nacional de Desarrollo), la conexión entre la dimensión social y la dimensión relativa al crecimiento sigue siendo mínima.
- En segundo lugar, existen limitaciones culturales. Se percibe a los ciudadanos pobres como un grupo poblacional que requiere asistencia social, en lugar de considerarlos un activo desaprovechado. Esto puede depender de varios factores: la manera en que se forman los grupos de representación, la formación académica de los operadores y encargados de la formulación de políticas que se ocupan de las políticas de SAN y, por último los paquetes de políticas y la financiación de los organismos donantes y las organizaciones internacionales no se han diseñado con vistas a su integración en favor del crecimiento en las políticas nacionales.
- En tercer lugar, la volatilidad institucional dificulta la continuidad en la formulación de políticas. La brevedad de los ciclos políticos, el escaso desarrollo de la administración pública y, en ocasiones, las prioridades cambiantes de las partes interesadas internacionales pueden acrecentar la falta de coherencia en la formulación de políticas a lo largo del tiempo. También en ocasiones, los fondos asignados por los agentes internacionales, junto con sus programas, pueden ayudar a crear instituciones *ad hoc*, a menudo en el ámbito comunitario, que no están coordinadas necesariamente con las partes interesadas nacionales y que pueden aumentar la complejidad del marco de gobernanza multinivel de un país.

(ii) Los programas de transferencia condicional pueden informar estrategias de inversiones en favor del crecimiento

La información recopilada a través de las políticas de transferencia condicional de efectivo y las redes institucionales que las aplican constituyen un activo excelente que podría servir de orientación para una estrategia de inversión en favor del crecimiento o de promoción de las políticas complementarias.

En el Perú, por ejemplo, el programa nacional Juntos proporcionó transferencias condicionales de efectivo a un millón de hogares aproximadamente en 2014. Su ejecución se basa en un mecanismo que recopila grandes cantidades de información sobre estos hogares y sobre el lugar en el que se encuentran. Sus beneficiarios son seleccionados por las comunidades locales. Se moviliza a los gobiernos locales, que asumen la prestación de servicios de asistencia sanitaria o educación, gracias a los cuales los beneficiarios podrán optar a recibir las transferencias. Este sistema ha permitido obtener cierto grado de coordinación e integración entre los distintos agentes; además, se podría utilizar para alimentar y orientar una política de inversión que cree oportunidades de trabajo en las comunidades pobres.

Figure 2. Distritos e inscripción de hogares en el programa *Juntos del Perú*, 2005-15



Fuente: INEI (2015)

(iii) De programas de pequeña escala a una agenda común a largo plazo

En algunos casos, las dimensiones social y económica se complementan mutuamente en los programas de pequeña escala que se desarrollan en el ámbito local. La ejecución de dichos programas recae generalmente en los gobiernos sub-nacionales, los organismos nacionales delegados o las ONG. Estos programas proporcionan asistencia a los hogares rurales alivio y una pequeña dotación de capital destinada a la creación de una fuente de ingresos estable. Es frecuente que la experiencia adquirida en diseño y ejecución se pierda. Esto puede tener origen en una pobre gobernanza multinivel, o a la desaparición del programa por falta de financiación o por cambios en el contexto político o institucional. Un enfoque territorial responde a este tipo de problemas puesto que facilita la integración de iniciativas locales a una agenda común coordinada entre los niveles de gobierno que a su vez ayuda a consolidar capacidades en las comunidades locales.



De los conceptos a la acción: ejecución de las recomendaciones

La publicación conjunta FAO/OCDE/FNUDC confirma la eficacia del enfoque territorial en la lucha contra la inseguridad alimentaria. El documento demuestra también que el enfoque territorial a la SAN debería ser promovido como mecanismo de implementación de los ODSs y en particular el ODS2. Como fue puesto de relieve el informe de los ODSs, todos los objetivos están interconectados y su consecución dependerá del progreso realizado en otros ODSs así como en la coherencia de los marcos de políticas públicas.

El análisis y las consultas celebradas con las principales partes interesadas nacionales y sub-nacionales ponen de manifiesto las esferas prioritarias en las que se debe trabajar en cada país para mejorar los niveles de seguridad alimentaria desde la perspectiva del enfoque territorial. La amplia participación de los países en el proyecto y en la conferencia organizada durante la Expo Milán 2015 confirmó su gran interés por este enfoque innovador y su compromiso por avanzar hacia una segunda fase, centrada en la ejecución de las recomendaciones.

Las evidencias generadas y las lecciones aprendidas en la fase de ejecución permitirán avanzar en otras agendas globales tales como las de los ODSs, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible (Habitat III) y del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.

Para mayor información:: <https://www.oecd.org/gov/regional-policy/territorial-fsn-launch.htm>



Este documento resume las conclusiones principales de la publicación conjunta
FAO/OCDE/FNUDC *Adoptando un enfoque territorial para las políticas de seguridad
alimentaria y de nutrición*, (2016) OECD Publishing, París.

Esta publicación se puede consultar en línea en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257108-en>.

Este trabajo se publica en la OECD iLibrary, que recopila todos los manuales, publicaciones
periódicas y bases de datos estadísticas de la OCDE.

Visite www.oecd-ilibrary.org para obtener más información