

Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural
por Alain de Janvry y Elisabeth Sadoulet
Universidad de California (Sede de Berkeley)
Preparado para el Cuarto Foro Temático Regional de América Latina y el Caribe
“Cosechando Oportunidades: Desarrollo Rural en el Siglo 21”
Costa Rica, 19 a 21 de octubre de 2004

I. Introducción

La persistencia de la en el campo, la concentración de las formas más extremas de pobreza en las áreas rurales y la creciente desigualdad en la distribución de los ingresos rurales continúan siendo resultados muy preocupantes de los esfuerzos emprendidos, con frecuencia costosos, por combatir la pobreza rural y la desigualdad en América Latina mediante iniciativas de desarrollo rural. Este fracaso generalizado exige que se exploren métodos alternativos de desarrollo rural cuya probabilidad de éxito sea mayor. Merece especial atención una de tales alternativas, cuya finalidad es: (1) proyectar a su máximo potencial el valor agregado de los recursos locales subutilizados, (2) integrar las actividades rurales y urbanas en una sola dimensión territorial, centrada en proyectos económicos regionales y (3) incorporar a la población rural pobre a las oportunidades de empleo e inversión generadas por el crecimiento local. Este enfoque territorial de desarrollo rural es el que se analiza en el presente trabajo.

Para lograr lo anterior, se estudia primero el problema analizando las pruebas cuantitativas que revelan que, en los 30 años pasados, los avances logrados en el desarrollo social rural no han sido acompañados de una reducción ni de la pobreza ni de la desigualdad en los ingresos (consúltese la sección II). A continuación se prepara el terreno para la definición de un enfoque alternativo de desarrollo rural, examinando los profundos cambios que han tenido lugar en el carácter cualitativo de los ingresos rurales y el surgimiento de nuevas oportunidades para reducir la pobreza en el campo (consúltese la sección III). De la observación de estos cambios y oportunidades se derivan implicaciones de un posible enfoque territorial de desarrollo rural (consúltese la sección IV). Se presentan en forma esquemática algunas experiencias recientes relacionadas con enfoques territoriales, haciendo especial hincapié en las de Brasil, donde se está aplicando activamente un enfoque territorial para disminuir la pobreza (consúltese la sección V). A partir de dichas experiencias se recopila un compendio de enseñanzas útiles para implantar un enfoque territorial y se indican algunas de las dificultades que suelen surgir con mayor frecuencia (consúltese la sección VI). Por último, en la sección VII, se presentan conclusiones y recomendaciones para la puesta en marcha de un enfoque territorial de desarrollo rural.

II. Enfoques anteriores de desarrollo rural: Constancia cuantitativa de los avances insuficientes logrados en la disminución en la pobreza y las desigualdades en los campos, en relación con los alcanzados adelantos en el desarrollo social

Hay cuatro grupos de indicadores cuantitativos que constituyen la razón de la insatisfacción con los métodos de desarrollo rural utilizados anteriormente.

- 1. En términos generales no ha disminuido la incidencia de la pobreza en el campo y la población rural pobre ha aumentado.*

Básicamente, la información disponible muestra por lo regular un perfil plano de la incidencia de la pobreza rural entre 1970 y 2000. Como se puede apreciar en el Gráfico 1, en el caso de América Latina en general, la incidencia de la pobreza rural extrema se ha sostenido en un 28% en los últimos 30 años. En México, esta misma incidencia se ha mantenido entre el 45% y el 50% desde 1970. Brasil es el único país en el que se manifiesta un descenso significativo de la pobreza rural, especialmente en los años 1990. Cifras de la CEPAL (2002) indican un marcado declive en la incidencia de la pobreza entre 1986 y 1996. Otras fuentes de información señalan asimismo una reducción del 15% en la incidencia de la pobreza rural entre 1990 y 2000 (Helfand y Levine, 2004). Sin embargo, según lo calcula Paes de Barros (2004), las dos terceras partes de este descenso en la pobreza se han debido a transferencias de ingresos de los programas de protección social, en particular los correspondientes al generoso sistema de pensiones, y no a los beneficios derivados de un

acelerado crecimiento agrícola. Para la totalidad de América Latina, en la que la incidencia de la pobreza ha permanecido estancada, la población rural pobre ha ido en aumento.

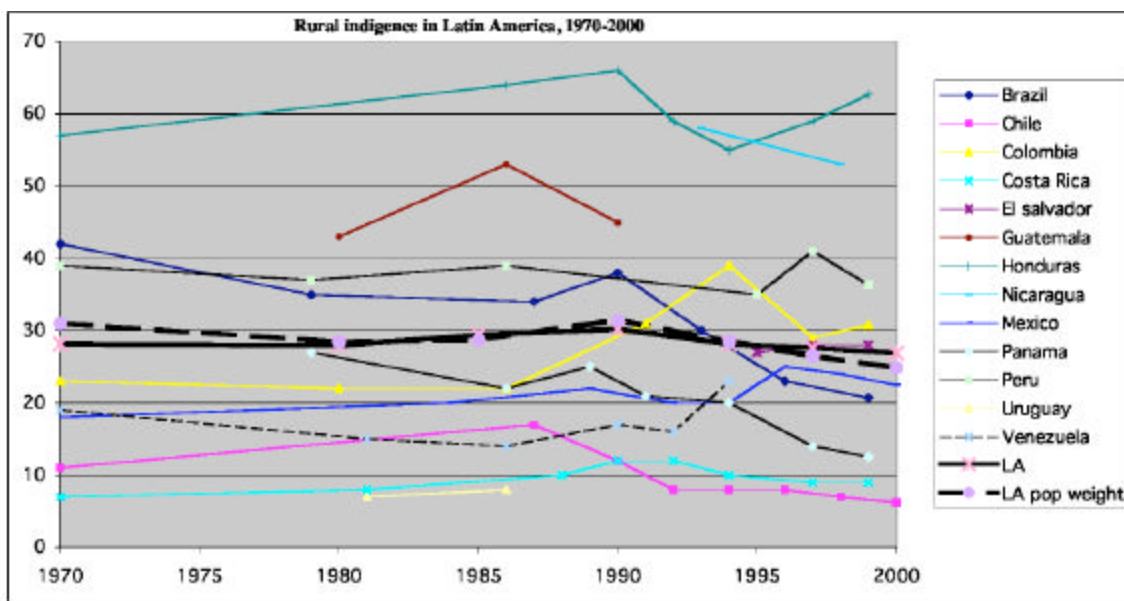


Gráfico 1. Incidencia de la extrema pobreza en América Latina, 1970-2000

2. *La desigualdad rural es excepcionalmente elevada y va en aumento*

La marcada desigualdad social es uno de los rasgos más reconocidos de las sociedades de América Latina (de Ferranti, 2004). Lo que también caracteriza a esta región es que las disparidades en el nivel local tienden a ser casi tan marcadas como las del orden nacional. Esto se puede observar en los mapas de pobreza que distinguen la desigualdad total entre sus efectos en el interior de cada localidad y sus efectos entre localidades. Por ejemplo, en el caso de las comunidades rurales de Ecuador, el 86% de la disparidad total corresponde al interior de las propias comunidades y únicamente el 14% se refiere a la desigualdad entre una y otra comunidad (Elbers y otros., 2004). Así pues, la desigualdad es una característica generalizada que se halla presente al nivel local. Las grandes disparidades en este plano implican que el crecimiento local incide muy poco en la reducción de la pobreza (Ravallion, 2003). Lo cierto es que en el sector rural se ha venido incrementando la desigualdad, aun cuando ésta haya disminuido en el sector urbano. Por ello cualquier estrategia de reducción de la pobreza al nivel local debe, para poder ser eficaz, abordar el problema de la desigualdad e identificar cuáles son los mecanismos mediante los cuales las desigualdades locales se reproducen en el largo plazo. Vinculando las estrategias encaminadas a combatir la pobreza con la reducción de la desigualdad las iniciativas de desarrollo rural se plantean desde una nueva perspectiva, apartándose de los enfoques tradicionales que se han dedicado al tema de los ingresos de los pobres, y preocupándose ahora más por la sociedad rural como un todo.

Salvo en los casos de Colombia y América Central, las crecientes desigualdades han constituido la norma en todos los demás países (véase el gráfico 2). En México, el índice Gini rural subió de 0,46 en 1992-94 a 0,51 en 2000-02, mientras que el Gini urbano descendió de 0,50 a 0,47 en el mismo periodo. En Brasil, el Gini rural presentó un alza del 0,58 en 1991 al 0,62 en 2000, fundamentalmente debido a los dividendos de una bonanza en las exportaciones agrícolas junto con términos de negociación inferiores y una creciente productividad, que afectaron negativamente a las gentes sin tierras y a los agricultores pequeños y medianos, a la vez que favoreció a los grandes agricultores (Helfand y Levine, 2004; Hoffmann, 2004). También se tiene constancia de que las desigualdades tienden a sufrir un aumento drástico durante las recesiones, y que pueden

dejar de declinar en épocas de recuperación (de Janvry y Sadoulet, 2000). De esta manera, el interés en reducir las desigualdades debe procurar proteger no solamente a los pobres sino también a la clase media durante los periodos de deterioro económico. En estos periodos tienden a surgir "nuevos pobres" en estos sectores sociales, lo cual contribuye a acentuar las desigualdades. Por consiguiente, la lucha contra la pobreza rural exige el compromiso de combatir en dos frentes complementarios: el de la inestabilidad económica y el de la desigualdad.

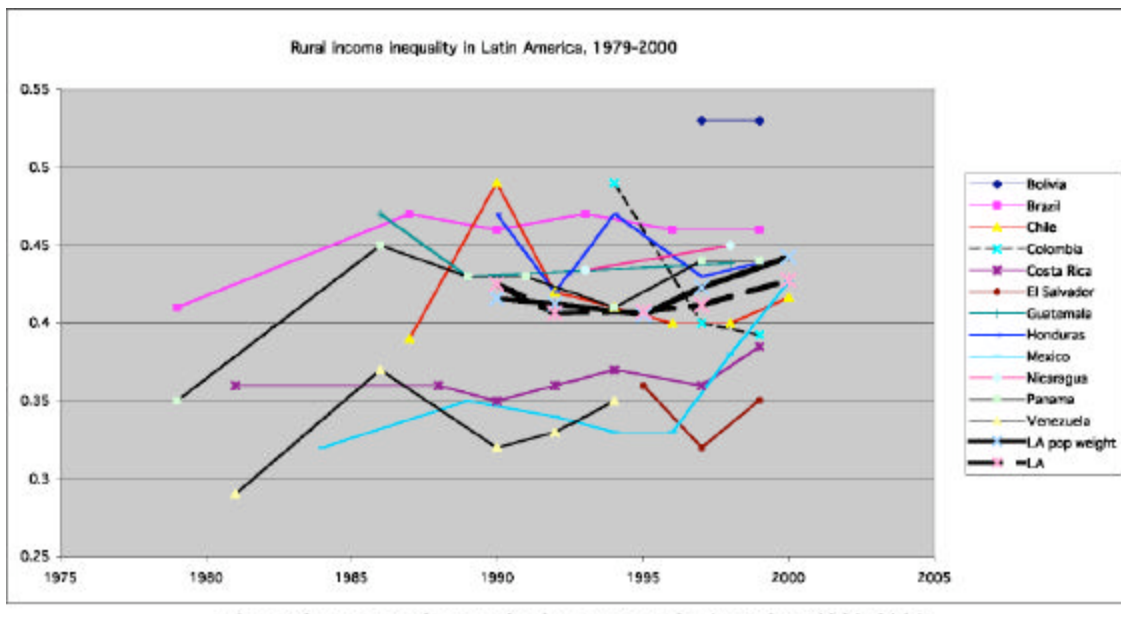


Gráfico 2. Desigualdad de ingresos en el sector rural de América Latina, 1980-2000.

3. *Se ha mejorado en el desarrollo social, pese a que continúa siendo grande la brecha entre el desarrollo rural y el urbano*

En el desarrollo social de la población más pobre se han dado avances sostenidos, especialmente en los sectores de educación y salud. En efecto, pese a que América Latina se está quedando corta en cumplir la Meta de Desarrollo del Milenio en lo referente a la reducción de la pobreza, sí está cumpliendo las metas relacionadas con las tasas de matrícula en educación primaria y de mortalidad infantil. En México se ha presentado un alza acelerada de la educación de secundaria y superior en el sector rural, aunque sus niveles, que han pasado del 11,5% en 1992 al 21,3% en 2002, continúan siendo muy bajos. En Colombia, la tasa de analfabetismo disminuyó a la mitad entre 1978 y 1999, mientras que la matrícula escolar aumentó 37% en educación primaria y 52% en secundaria.

Todos los indicadores de salud han mostrado mejoras. En Honduras, entre 1980 y 1997, la tasa de vacunación aumentó el 90%, los nacimientos en hospitales el 43% y la población con acceso a agua y salubridad, el 60%. Por otra parte se ha mejorado el acceso a los servicios de infraestructura básica. En México, la cifra de hogares pobres del sector rural con acceso a servicios de electricidad aumentó del 88% al 98% entre 1992 y 2002. En cuanto al acceso a los servicios de acueducto, la proporción ascendió del 65% al 86%, en las carreteras pavimentadas del 79% al 91% y en el alcantarillado, del 53% al 69%. Aunque los estándares rurales permanecen inferiores a los urbanos y muestran disparidades entre una región rural y otra, el empeño por ponerse al día en estos aspectos ha sido admirable.

La desigualdad entre las mejoras en ingresos, en medio de un nivel de pobreza rural que sigue siendo “amplio y profundo”, el progreso logrado en el desarrollo social es, pues, el sello que caracteriza a América Latina. El reto que debe enfrentar el desarrollo rural es cómo lograr mejores ingresos que sean equiparables a las ganancias obtenidas en el desarrollo social.

4. *La migración a las ciudades ha constituido la principal válvula de escape para evitar un mayor incremento de la pobreza rural. La pobreza se ha desplazado hacia el entorno urbano.*

La población pobre de las ciudades ha crecido a un ritmo más acelerado que la población rural pobre. Los cálculos utilizados en el presente estudio, basados en información de la CEPAL, revelan que el descenso relativo de la proporción de población rural en estado de pobreza total no se ha debido en su mayor parte a la menor incidencia de la pobreza en zonas rurales, sino al desplazamiento poblacional del sector rural al urbano (de Janvry y Sadoulet, 2000). Así pues, la migración ha sido el factor que más ha contribuido al traslado de la pobreza de los campos a las ciudades. La cifra de crecimiento de la población urbana debida a la migración interna y la reubicación fue del 40% en los años sesenta, del 41% en los setenta y del 34% en los ochenta (Katz, 2004). Por consiguiente, la tarea que queda por hacerse en materia de desarrollo rural es la de ayudar a retener una mayor parte de la población en las zonas rurales (pero no así en las labores agrícolas, donde los cambios estructurales implican un necesario descenso en el empleo), reduciendo a la misma vez la incidencia de la pobreza en la población rural.

Este estudio de los cambios cuantitativos en relación con la pobreza, la desigualdad y el desarrollo social concluye anotando que las ganancias logradas en el desarrollo social no han visto una ganancia equivalente en el desarrollo productivo. Aunque se ha progresado en los indicadores sociales, es poco lo que se ha adelantado en la situación de ingresos de los pobres. De esta forma, pues, o bien el crecimiento acelerado no ha sido suficiente o bien éste no ha podido reducir la pobreza en las zonas rurales. Es preciso que los nuevos enfoques de desarrollo rural trasladen las oportunidades generadas por el crecimiento al contexto regional en el que se encuentra ubicada la población pobre de los campos, y que además permitan a ésta la posibilidad de beneficiarse de las ventajas que conlleva tal crecimiento.

III. Cambios en la naturaleza de la pobreza y en las oportunidades que deben tener en cuenta en un nuevo enfoque

Cualquier enfoque “nuevo” de desarrollo rural, para poder ser viable y eficaz, necesita ser (1) guardar coherencia con el carácter cuantitativo de los ingresos rurales y (2) ser capaz de aprovechar las nuevas oportunidades de generación de ingresos en las áreas rurales que ofrecen los profundos cambios sufridos por la economía, la sociedad y la política en los países de América Latina. Para establecer esta indispensable congruencia, este estudio analiza los cambios cualitativos propios de la pobreza rural como también las nuevas oportunidades que han surgido últimamente para la reducción de dicha pobreza.

4.1. Cambios cualitativos en la pobreza rural

La naturaleza cualitativa de la pobreza rural ha sufrido profundos cambios. Los más importantes de ellos para un rediseño del desarrollo rural son los tres siguientes:

1. *Se está estableciendo una diferenciación cada vez mayor entre dos tipos de ubicaciones geográficas de la pobreza rural: las ARM (áreas rurales marginales) y las ARF (áreas rurales favorables)*

Parte de la población rural pobre está concentrada geográficamente en áreas rurales marginales (ARM), de baja densidad poblacional, definidas como aquellas cuyos atributos agroecológicos son deficientes y/o cuyo acceso a mercados y centros de empleo es aislado. Estas áreas consisten en:

- Focos geográficos de pobreza: los estados del sur de México, los del nordeste del Brasil, los de las regiones de la costa oriental de América Central y los de las más elevadas altitudes del Altiplano.
- Territorios indígenas: las comunidades indígenas conexas con sus países, situadas en el Altiplano y en la costa oriental de América Central.

La otra parte de la población rural pobre está socialmente dispersa en ARF (áreas rurales favorables), definidas como aquellas cuyas agroecologías son adecuadas y que cuentan con buenas conexiones con mercados dinámicos de productos y/o mano de obra. En este contexto la población pobre que se considera está compuesta por:

- Las personas dotadas de pocos activos, especialmente en términos de tierra, educación y capital social.

- Las personas con buena dotación de activos, pero que carecen de oportunidades para aprovechar el valor de dichos activos en los territorios en los que se encuentran ubicados (por ejemplo, por falta de dinámica regional o por razones de discriminación).
- ¿Los jóvenes, los adultos mayores y los discapacitados de las áreas rurales, para quienes se necesitan programas de asistencia social.

Para establecer esta dimensión territorial del desarrollo rural es importante trabajar con el Sistema de Información Geográfica (SIG) y con mapas de pobreza. En Nicaragua, por ejemplo, la mitad de la población que vive en la extrema pobreza habita en el cuadrante correspondiente a la cuarta parte del área del país situada a cuatro horas de viaje hasta Managua (Raine y otros, 2004). En estas áreas rurales favorables, que se encuentran bien dotadas en el sentido agroecológico y bien conectadas con los mercados y centros de empleo, la pobreza está difundida por toda la sociedad. Aunque a los hogares pobres se les ofrecen las mejores oportunidades de empleo e inversión, su dotación de activos es escasa (especialmente en cuanto a educación, tierras y capital social) y, por consiguiente, cuentan con bajas posibilidades de aprovechar dichas oportunidades. El resto de la pobreza rural en Nicaragua se concentra en áreas rurales marginales que cuentan con dotaciones agroecológicas desfavorables, falta de acceso a mercados y centros de empleo y que, frecuentemente, se hallan conformadas por comunidades indígenas de territorios ancestrales.

Estos contrastes entre áreas favorables y desfavorables (así como el continuo de condiciones intermedias) indican cuán pertinente es adoptar un enfoque diferenciado por regiones, que tenga en cuenta tal heterogeneidad.

2. *Hay importantes cambios en la estructura del empleo y las fuentes de ingreso en las poblaciones rurales*

La dependencia que tiene la población rural de empleos e ingresos no derivados de la agricultura ha venido incrementándose aceleradamente y adquirido gran importancia.

El empleo agrícola, y sobre todo su componente de trabajo independiente, ha descendido en la mayoría de los países.

En contraste con ello se ha presentado un auge acelerado de la proporción de la población rural empleada en trabajos no agrícolas, tanto en calidad de asalariados como de independientes asalariados. En el caso de los varones, Durston y otros (2000) presentan los siguientes cambios porcentuales correspondientes al empleo en actividades no agrícolas:

Chile	19% (1990) ? 26% (1998)
Colombia	31% (1991) ? 33% (1997)
Costa Rica	48% (1990) ? 37% (1997)
Honduras	19% (1990) ? 22% (1998)
México	35% (1989) ? 45% (1996)
Panamá	25% (1989) ? 47% (1998)
Venezuela	34% (1990) ? 35% (1994)
Brasil	26% (1990) ? 24% (1997).

A excepción de Brasil, estas cifras permiten observar que el empleo en actividades no agrícolas de la población rural empleada ha sufrido un aumento acelerado. En el caso de Brasil, otras fuentes revelan un claro incremento del empleo rural en actividades no agrícolas (da Silva, 1999). Entre 1981 y 1997, el empleo rural no agrícola aumentó 95% en el nordeste del país, 51% en Sao Paulo, 52% en el sudeste, 69% en el sur y 100% en la región centrooccidental.

Junto con los cambios en los patrones de empleo se han presentado igualmente cambios en las fuentes de ingresos, las cuales comprenden un incremento acelerado de las transferencias, en particular de las remesas de los migrantes. En México (Banco Mundial-México, 2004), los cambios en las fuentes de ingresos de la población rural entre 1992 y 2002 fueron los siguientes:

Descendientes:	Actividades agrícolas independientes	39% ? 13%.
Constantes:	Mano de obra asalariada en actividades agrícolas	12% ? 11%.
Ascendentes:	Empleo no agrícola	29% ? 42%.
	Transferencias públicas y privadas, incluidas las remesas	7% ? 17%.
	Otras fuentes	13% ? 17%.

Los hogares rurales que gozan de mejores condiciones tienden a depender relativamente menos de la agricultura, especialmente de los salarios por actividades agrícolas, y a depender más de fuentes de ingresos no agrícolas que los hogares más pobres.

Estas cifras señalan claramente el hecho de que una estrategia de ingresos para poblaciones rurales debe incluir estas fuentes no agrícolas como uno de sus componentes. De igual manera señalan la necesidad de una estrategia global que incorpore todas las fuentes locales de ingresos y trascienda el enfoque sectorial, el cual se centra únicamente en ingresos agrícolas al nivel de granjas, para integrar las fuentes de empleo e inversión rurales con las urbanas.

3. Las desigualdades son grandes y van en aumento, debido a los mecanismos reinantes que reproducen las desigualdades sociales al nivel local, a pesar del crecimiento, y que se ven agravadas por los cambios abruptos en los ingresos

Las desigualdades locales han demostrado ser muy resistentes al tiempo y a las transformaciones recientes, tanto económicas como sociales (de Ferranti y otros, 2004). Por este motivo se hace importante identificar cuáles son los mecanismos mediante los cuales dichas desigualdades se reproducen en el orden local. ¿Cuáles son algunos de dichos mecanismos?

La escasa inversión de los pobres en los aspectos de educación y salud de sus hijos constituye un poderoso mecanismo gracias al cual se reproduce la desigualdad. La ruptura de este patrón heredado constituye el propósito principal de los programas de transferencia condicionada de dinero (TCD), tales como el Progreso de México y el Bolsa Escola de Brasil. Al imponer la asistencia a la escuela y las consultas médicas como condiciones para poder recibir las transferencias, los programas de TCD convierten la transferencia de un ingreso en un efecto de precios, obteniendo así un impacto mayor en los índices de escolaridad y salud por unidad de transferencia. En México, Progreso está logrando el admirable resultado de eliminar las diferencias en los logros académicos entre los pobres y los no pobres de las comunidades rurales, con lo cual contribuye a quebrantar el legado intergeneracional del bajo nivel académico y a reducir una fuente de perpetuación de las desigualdades rurales (Sadoulet, Finan y de Janvry, 2004).

La distribución de la tierra no ha sufrido mayores cambios, en contra de las expectativas acerca del surgimiento de una clase media sólida de familias dedicadas a la agricultura. Esto se debe, en parte, a que los mercados de la tierra y el crédito se encuentran marcadamente sesgados hacia las personas de mayores recursos. La tierra mantiene un sobreprecio en relación con el valor de su utilización, y muchos de los beneficios de la propiedad que representan un verdadero valor de explotación se encuentran atados a los privilegios de los acaudalados (por ejemplo, la protección a la riqueza, el prestigio social o los refugios fiscales). Por lo tanto, la tierra sustenta un precio exagerado para los prestatarios pobres, dado que sólo los más pudientes pueden costear el precio pleno de dicha tierra. Los mercados del crédito también suelen favorecer a los más ricos, por las garantías reales exigidas para responder a una información que es desigual entre prestamistas y prestatarios. Como resultado de ello, a menos que las instituciones financieras cambien los requisitos de patrimonio por garantías sociales en los préstamos, los pobres tienden a quedar por fuera de los mercados financieros, lo cual reproduce las desigualdades. Las instituciones microfinancieras han alcanzado importantes avances para acabar con estas trabas, pero hasta el momento no han logrado llegarles de manera eficaz a los pequeños agricultores.

Los mercados de alquiler de la tierra se hallan atrofiados y están socialmente segmentados, debido a la incertidumbre de los derechos de propiedad y a la deficiente aplicación legal de tales derechos. La consecuencia de ello es que la tierra tiende a circular dentro de círculos de confianza, definidos por el parentesco y la clase social. A los prestatarios pobres se les suele excluir del acceso a la tierra que los grandes terratenientes ofrecen en alquiler, reproduciéndose así las desigualdades locales. En un estudio sobre los mercados de alquiler de la tierra realizado en República Dominicana por los autores de este estudio, se observó que las transacciones estaban limitadas a estratos sociales semejantes entre terratenientes e inquilinos de las comunidades en las que se han presentado recientes ocupaciones de tierras (Macours, de Janvry y Sadoulet, 2004). Por el contrario, en los lugares en que estaban más asegurados los derechos de propiedad, la tierra mostraba una movilidad entre diferentes clases sociales, casos en los cuales los terratenientes de clase alta les arrendaban especialmente a inquilinos pobres.

Las desigualdades locales también se reproducen por el hecho de pertenecer a redes sociales que determinan el acceso al empleo no agrícola fuera de las granjas. Un análisis de los datos sobre las comunidades de Progresos en México revela que quienes más se benefician de los efectos de sus pares son los que ya tienen empleos no agrícolas fuera de las granjas (los varones, no indígenas, de alto nivel académico), con lo cual se contribuye a agravar las desigualdades locales (Araújo y otros, 2004).

Por último, las desigualdades sociales también se reproducen en gran parte por medio de los procesos económicos políticos locales. Las posiciones de clase inciden en la destinación del gasto público y en las decisiones sobre los proyectos elegidos. Un estudio que emplea información municipal sobre Brasil reveló que los proyectos de obras públicas municipales financiados por los diputados federales mostraban desigualdades en su elección (Finan, 2004). Esto es especialmente cierto en los municipios en donde se da una gran concentración de tierras, y menos donde hay una representación local más eficaz en los concejos municipales operantes. El clientelismo y las grandes desigualdades en el orden local reproducen, pues, la exclusión social y la regresividad general de los programas de gasto público.

Las enormes desigualdades en el nivel local, que es la característica que marca a la sociedad latinoamericana, implica que cualquier enfoque territorial encaminado a reducir la pobreza necesitará utilizar instrumentos que puedan disminuir las desigualdades como un elemento de la reducción de la pobreza rural.

3.2. Surgimiento de nuevas oportunidades para disminuir la pobreza rural

En el presente estudio se identificaron seis nuevas oportunidades que se deberían incorporar a la especificación de un enfoque alternativo de reducción de la pobreza rural. Ellas incluyen la expansión de la “nueva agricultura”, la industrialización de las áreas rurales, el incremento de la integración económica entre las áreas rurales y urbanas, el avance en la descentralización gubernamental, el aumento de las organizaciones de la sociedad civil en áreas rurales y la mayor demanda de servicios medioambientales.

1. Oportunidades que brinda la “nueva agricultura”

Pese a que la agricultura tradicional atraviesa una grave crisis de rentabilidad debido al deterioro de los términos comerciales internacionales, la urbanización y la creciente integración de los mercados internacionales han abierto nuevas oportunidades para aumentar los ingresos agrarios para quienes trabajan en tierras de reducido tamaño, que es lo que caracteriza a la población rural pobre. Este esquema se presta para satisfacer la demanda de cosechas de alto valor, tales como verduras, frutas y productos animales; alimentos de calidad requeridos por los canales de distribución urbana y los mercados de exportación (que cumplan con determinados estándares de salubridad, como los alimentos orgánicos), suministro estandarizado por contrato a supermercados, demanda de productos agroindustriales para exportaciones no tradicionales, rotulado y certificados de origen, valor agregado post-cosecha en cadenas de bienes básicos, etc. En este tema hay muchos casos exitosos dispersos de pequeños agricultores que atienden exportaciones no tradicionales (como el caso de Cuatro Pinos en Guatemala), que les abastecen productos a los supermercados (por ejemplo, los casos de melones en Brasil o ejidos por intermedio de Jacobs Farms en Baja California), y que contratan con la agroindustria (consúltese Schejtman, 1998), lo que indica que los pequeños agricultores pueden, en efecto, aprovechar las oportunidades que ofrece la nueva agricultura como una salida a la crisis de rentabilidad de la agricultura tradicional.

Con todo, para sacarles los máximo beneficios a estas oportunidades se requiere un firme apoyo institucional, que contribuya a conseguir competitividad y economías de escala en la entrega de los productos, las cuales no son fáciles de lograr para los pequeños agricultores.

2. Industrialización de múltiples áreas rurales

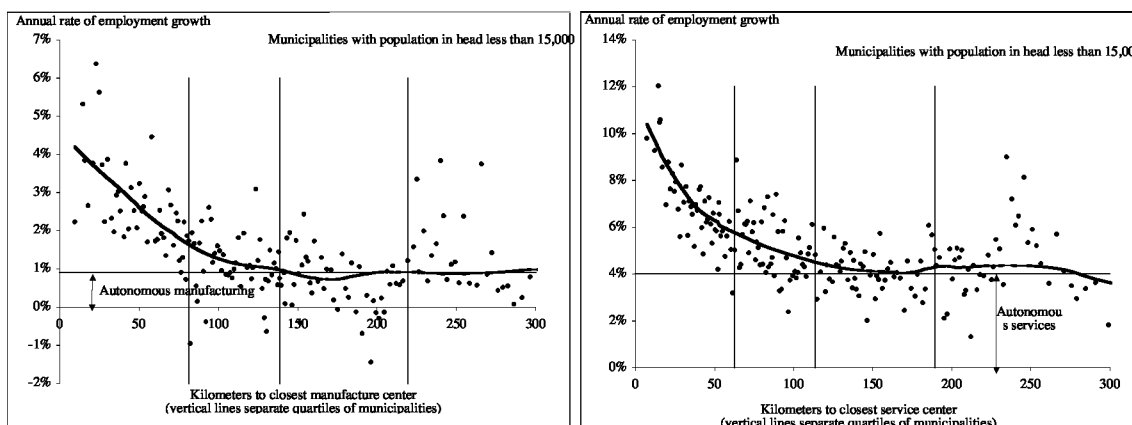
El empleo y los ingresos en actividades no agrícolas para las áreas rurales han cobrado una extraordinaria importancia en forma muy rápida. Dirven (2004) calcula que el 39% de la fuerza laboral rural se encuentra empleada en la actualidad en actividades no agrícolas, el 21% de la cual se dedica a manufactura y el 77% a servicios. La demanda de servicios se puede impulsar con los ingresos provenientes de la agricultura, así

como también de la manufactura y el turismo. La manufactura también se encuentra ligada a la agricultura o a las actividades industriales descentralizadas. Sin embargo, no todas las actividades no agrícolas ofrecen soluciones a la pobreza. La independencia y el empleo en el sector informal con frecuencia constituyen actividades de baja productividad, que ayudan a la supervivencia y ofrecen redes de seguridad importantes (además de la agricultura de subsistencia y el empleo agrícola asalariado), pero con remuneraciones que perpetúan la pobreza. Estos son sectores en los que las mujeres y las poblaciones étnicas tienden a tener una exagerada representación. El acceso al empleo no agrícola de alta productividad depende fundamentalmente de la ubicación, el nivel académico y la edad más joven (Reardon, Berdegué y Escobar, 2001).

3. Las áreas rurales están cada vez más integradas económicamente a las áreas urbanas.

La mayor integración entre los mercados rural y urbano se refleja en la convergencia que se da entre los salarios rurales y urbanos. En México la relación entre los salarios rurales y los urbanos se elevó del 28% en 1992 al 40% en 2002 (Banco Mundial-México, 2004). Esta convergencia salarial, que beneficia más a las personas con mayor formación académica y a las áreas de ingresos superiores, ha constituido un factor importante en la creciente desigualdad rural observada durante el periodo.

Como se aprecia en el gráfico 3, la proximidad a las áreas urbanas es importante para el crecimiento del empleo en los sectores de manufactura y (en menor grado) de servicios. Los municipios rurales y semiurbanos que muestran el mayor crecimiento del empleo en manufactura y servicios son los más cercanos a los principales núcleos de empleo. El crecimiento del trabajo en servicios depende menos de la distancia a estos núcleos, debido a que también responde al potencial agrícola y al gasto de los ingresos por remesas en el municipio (Araújo, de Janvry y Sadoulet, 2004). De este efecto de proximidad se beneficia la mitad de los municipios rurales y semiurbanos de México en el empleo de manufactura, mientras que en el de servicios lo hace el 70%.

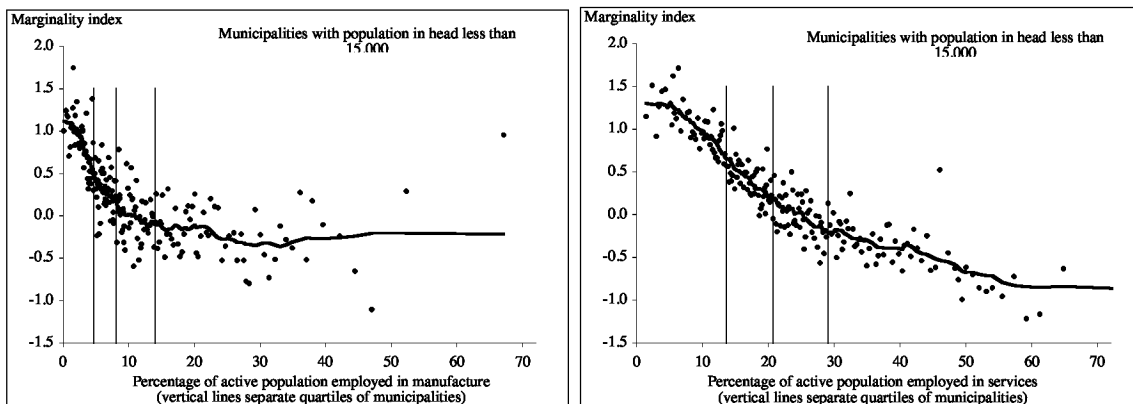


Distancia en kilómetros al centro de manufactura más cercano
(Las líneas verticales separan cuartiles de municipios)

Gráfico 3. Tasa anual de crecimiento del empleo en los sectores de manufactura y servicios en municipios rurales y semiurbanos por distancia a un núcleo de empleo en México, 1990-2000

(Cada punto representa 10 municipios. Fuente: Araújo, de Janvry y Sadoulet, 2004)

Como se aprecia en el gráfico 4, el empleo en los sectores de manufactura y servicios en las áreas rurales corresponde a su vez a un nivel menor de pobreza, medido por el índice de marginalidad municipal. Estas regularidades empíricas sugieren que un enfoque territorial conjunto rural-urbano para reducir la pobreza, que "acerque" las áreas rurales a los centros de empleo urbanos ofrece oportunidades para un nuevo enfoque de desarrollo rural.



Porcentaje de la población activa empleada en servicios
(Las líneas verticales separan cuartiles de municipios)

Gráfico 4. Empleo rural no agrícola y niveles de pobreza en municipios rurales y semiurbanos, México, 2000

(Cada punto representa 10 municipios. Fuente: Araújo, de Janvry y Sadoulet, 2004)

4. *Se han dado grandes adelantos hacia la descentralización gubernamental en el orden municipal*

Como fruto de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones que se implantó en toda América Latina desde los años 1950 hasta mediados de los 1980, por lo general el desarrollo económico se centralizó marcadamente en unas pocas megaciudades y en un sector de empresas de gran tamaño, lo cual dejó a regiones y sectores productivos enteros al margen de la dinámica del desarrollo. Luego de los escasos resultados que tuvieron las políticas de ajuste estructural en el desarrollo económico y social al nivel local, ha surgido una demanda de cambios en este patrón de desarrollo. Los funcionarios elegidos localmente y los representantes locales de las organizaciones civiles y del sector privado están exigiendo que los gobiernos locales cumplan un papel más destacado, no sólo en los asuntos sociales sino también en los económicos. Esto ha llevado, en la mayoría de los países de América Latina, a una amplia descentralización hacia los estados y municipios. Por lo regular se ha favorecido el desarrollo social local, pero las ganancias económicas en cuanto a oportunidades de empleo e inversión se han quedado rezagadas en relación con el desarrollo social. En general, a este proceso aún le hace falta una descentralización al nivel regional.

La mayor parte de países latinoamericanos ha aumentado la parte correspondiente a ingresos fiscales con los municipios (como Brasil, Colombia, México, Chile, Bolivia y Guatemala) o con las provincias (Argentina) y los estados (Venezuela). En muchos casos se les ha trasladado a los municipios la responsabilidad de la educación primaria, la salud, el suministro de agua, la infraestructura local y la seguridad. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la descentralización no ha sido completa, en cuanto rara vez ha ido acompañada de una descentralización fiscal y de una capacidad financiera (de crédito) para los municipios.

En Bolivia, la extensa descentralización emprendida en 1994 hizo del municipio la unidad básica de gobierno. La proporción de ingresos fiscales nacionales trasladados del gobierno central a los gobiernos municipales aumentó del 10% al 20% per cápita. La descentralización provocó cambios en la asignación del presupuesto municipal, con marcados incrementos en los proyectos de desarrollo urbano, educación, salud, gestión de recursos hídricos, comunicaciones, acueducto y salubridad. Por el contrario, los proyectos relacionados con la generación de ingresos (como los de energía, industria y turismo, transporte y agricultura) se han estancado e incluso han experimentado un retroceso (Faguet, 1997). La descentralización estuvo acompañada de un mayor grado de representación, participación y rendición de cuentas. Entre los cambios incorporados se incluyen la elección directa de alcaldes, la instauración de comités de veeduría para vigilar los gastos municipales, el reconocimiento de la personería jurídica a organizaciones de pequeños agricultores y pueblos indígenas y la reducción del sesgo hacia lo urbano mediante la extensión de la jurisdicción municipal a las áreas suburbanas

y rurales del municipio. En Colombia se implantaron a principios de 1983 la elección directa de alcaldes y las transferencias de ingresos y responsabilidades (tales como la supervisión de la atención de salud, los acueductos, las vías locales y la educación primaria) a los municipios. Esto produjo mejoras sustanciales en la cobertura de educación y salud, junto con un descenso en la tasa de analfabetismo y una cobertura de servicios de salud que subió del 35% en 1990 al 63% en 2001. Los ingresos por impuestos locales también han aumentado. Una vez más, los beneficios logrados correspondieron principalmente a los servicios sociales básicos y a la infraestructura a pequeña escala.

Los resultados de las experiencias de Bolivia y Colombia son importantes, puesto que ilustran no sólo los beneficios posibles de la descentralización al nivel municipal para lograr una mayor eficiencia en los servicios sociales básicos y la infraestructura a pequeña escala, sino también las limitaciones que presenta la descentralización al nivel municipal en lo referente al fomento de las inversiones para la creación de empleo y el incremento de los ingresos. Para este efecto se necesitarían unidades geográficas más extensas, con el fin de plantear el concepto de región para apoyar los proyectos económicos.

5. *Se han logrado considerables avances en la formación de capital social local, especialmente en el aumento de las organizaciones de la sociedad civil*

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han crecido aceleradamente, lo cual ha producido un “robustecimiento de la sociedad civil” (Fox, 1996). Esto ha sido especialmente notorio en países en los que el peso de la intervención del estado ha restringido históricamente el papel de las OSC (como México y Brasil), en aquellos donde los movimientos indígenas han obtenido representación política (Ecuador y Bolivia) y en los que la descentralización del gobierno ha creado incentivos a la mayor participación local (Bolivia y Perú). La implantación de consejos de desarrollo local (Brasil, México y Uruguay) y asambleas municipales abiertas (El Salvador y Honduras) con la participación de las OSC también ha constituido un fuerte incentivo para reforzar estas organizaciones. Las exigencias de una mayor participación en el plano local se han extendido al nivel nacional, mediante organizaciones de segundo orden que vinculan a las organizaciones comunitarias con las nacionales (Bebbington, 1996). Estas organizaciones forman capital social yendo más allá de los grupos de interés, con la posibilidad de identificar ampliamente las inquietudes compartidas por diferentes grupos, lo cual les permite centrarse en temas más amplios tales como la participación política y el desarrollo económico.

Esta explosión de OSC plantea una gran exigencia a los gobiernos locales con respecto a una mayor participación democrática y una mejor coordinación entre las políticas y programas locales y nacionales. El reto consiste en transformar esta “revolución institucional” en un instrumento que logre no solamente beneficios políticos, representados en un mejoramiento de los servicios sociales locales, sino también ventajas económicas y una reducción de la pobreza (Manuel Chiriboga, comunicado personal).

6. *Crece la demanda de servicios medioambientales (PSM)*

Las crecientes exigencias sociales de servicios medioambientales, en vista de la extensa deforestación reinante, la deficiente administración de las cuencas hídricas y la contaminación del agua con productos químicos para la producción agrícola, ofrecen nuevas oportunidades de desarrollo rural. La falta de mercados para una mejor gestión de las cuencas hídricas, el suministro a las ciudades y zonas de irrigación de agua de superior calidad, la menor contaminación en el uso de productos químicos para la agricultura, la mayor conservación de la biodiversidad y la captación de carbono, así como la mejor administración del paisaje, exigen que se implanten pagos por los servicios medioambientales. Muchos países de la región han desarrollado ya estos esquemas (FAO, 2004), los cuales han llegado a ser proyectos de gran escala en Costa Rica, se encuentran en una etapa de experimentación al nivel nacional en México y predominan en el orden local en numerosas cuencas hídricas. La provisión de servicios medioambientales les permite a los dueños del capital incrementar el rendimiento de los recursos naturales, trasladando recursos a las áreas rurales y apoyando las iniciativas de desarrollo rural. En México el 80% de los bosques se encuentra en el sector de los ejidos, y los ejidos forestales tienden a albergar poblaciones indígenas así como hogares rurales considerados como los más pobres. La planeación y la gestión del medio ambiente necesarias para prestar servicios medioambientales ofrecen una justificación adicional para emprender un enfoque territorial del desarrollo

rural. Por este motivo las regiones, como unidades económicas, suelen corresponder a cuencas hídricas y a territorios ecológicamente homogéneos.

IV. Congruencia entre el enfoque territorial y los cambios cualitativos en los ingresos rurales y las nuevas oportunidades

Si se pretende que un enfoque territorial sea eficaz para reducir la pobreza en el sector rural, debe guardar congruencia con los cambios cualitativos que se observan en la pobreza rural y poder aprovechar las nuevas oportunidades de que se dispone para disminuir la pobreza.

A continuación se puede apreciar cómo los cambios cualitativos que se han mencionado son aplicables cuando se utiliza un enfoque territorial. Los cambios que se identificaron en el presente estudio son los siguientes:

(1) Aumentar la heterogeneidad geográfica entre las áreas rurales marginales (ARM) y las áreas rurales favorables (ARF). Esto significa que un enfoque territorial debe (1) tratar de conjugar estos dos tipos de áreas buscando que las ARM constituyan una fuente de dinámica en sus relaciones con las ARF y (2) buscar una especificidad territorial en las fuentes de ingresos, que pueda contribuir a las ARM. La importancia de esta heterogeneidad territorial ha sido reconocida junto con diferentes tipologías en los análisis de desarrollo territorial planteados por Schejtman y Berdegue (2003), da Veiga (2001) y en el programa europeo LEADER (Ray, 2000).

(2) Incrementar la diversificación de fuentes de empleo e ingresos, apartándose de las actividades agrícolas en favor de actividades de carácter múltiple. Un enfoque territorial debe procurar fomentar el desarrollo rural en una forma multisectorial, conectando unos sectores con otros y vinculando las áreas rurales a la dinámica de empleo que ofrecen los centros urbanos más próximos a ellas.

(3) Por último, los autores de este estudio han notado que las desigualdades cada vez mayores son un factor que contribuye a que la pobreza rural se reproduzca. Así pues, un enfoque que aborde las desigualdades rurales debe formar parte de un plan eficaz de desarrollo rural.

Un enfoque territorial, al abarcar todas las partes que intervienen en un entorno geográfico determinado, puede buscar beneficios mutuos vinculando a la población pobre con la más favorecida y conjugando los esfuerzos encaminados a reducir la pobreza con los destinados a disminuir las desigualdades, principalmente mediante los beneficios obtenidos en el capital social y la representación de la población rural pobre, así como por medio de mejoras en la forma democrática del gobierno local.

Un enfoque territorial debe contar asimismo con la capacidad de aprovechar las nuevas oportunidades de reducción de la pobreza identificadas en este estudio. Entre ellas se encuentran las siguientes:

(1) La globalización ofrece diversas oportunidades gracias a la “nueva agricultura” y a la industrialización de las áreas rurales. Un enfoque territorial se centra en los vínculos con los mercados dinámicos de la agricultura, tanto en ciudades cercanas como en mercados distantes. Por otra parte, contempla la dimensión territorial de la producción como una fuente de efectos de crecimiento endógeno (y de efectos indirectos en sistemas de producción localizados), así como el reconocimiento externo de la especificidad y calidad de los productos.

(2) Una mayor integración entre las áreas rurales y urbanas, en particular a través del mercado laboral. En este enfoque son definitivos los nexos entre las dimensiones rural y urbana de un territorio. Es importante definir los territorios como “conglomerados de empleo” integrados, en los que los empleadores rurales y urbanos compitan por una oferta laboral común.

(3) La descentralización del gobierno. El mayor grado de participación y representación constituye también un componente clave del enfoque territorial, en cuanto busca utilizar la coordinación y planeación locales para elevar el valor de los recursos locales que se encuentren subutilizados en relación con su potencial, y utilizar el acceso a la información local para lograr una mayor efectividad en la formulación de los proyectos de inversión pública.

(4) Un incremento acelerado del capital social de las áreas rurales, con mayor participación de las organizaciones de productores, otorgándoles a éstos un poder de representación. En un enfoque territorial se les concede un espacio importante a los vínculos entre las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales. La participación es un elemento clave de cualquier estrategia tendiente a movilizar los recursos locales subutilizados.

(5) Una mayor demanda de servicios medioambientales. La gestión ambiental tiene una evidente dimensión territorial y con frecuencia plantea la definición de región como una cuenca hídrica o como una unidad geográfica con un sistema de producción localizado común.

Si hay un enfoque territorial verdaderamente congruente con los cambios cualitativos observados en la naturaleza de la pobreza rural y con las nuevas oportunidades disponibles para disminuir la pobreza, es preciso determinar a partir de las experiencias conocidas cuáles son las dimensiones del enfoque escogido, de manera que éste se pueda ejecutar y luego repetir en otras partes. Este es el tema que se trata en la siguiente sección de este trabajo.

V. Constancia de algunas experiencias de enfoque territorial exitosas

Se cuenta con una serie de ejemplos exitosos de desarrollo rural, en los que la población rural ha encontrado empleo sin tener que migrar a las grandes ciudades, y en los que la pobreza rural puede haber descendido. En este caso, el crecimiento económico está asegurado en el orden regional, donde los grandes centros de empleo cumplen una función importante. Las personas pobres de las áreas rurales encuentran oportunidades de empleo en una amplia variedad de actividades económicas, entre ellas la agrícola, así como en las industrias y servicios relacionados con la agricultura y en las actividades de manufactura descentralizadas. Es preciso aprender de las lecciones que dejan estas experiencias de desarrollo rural.

Los diversos estudios de caso sobre desarrollo rural territorial disponibles permiten identificar las dimensiones de un enfoque territorial y algunos factores determinantes del éxito. Entre ellos llaman la atención los trabajos realizados por Abramovay (1999, 2003), Schejtman y Berdegue (2003), y Llorens, Albuquerque y del Castillo (2002). Cada caso presenta su propia especificidad. En la tabla del Apéndice se presenta un resumen de algunos de los casos documentados más interesantes con los que los autores están familiarizados. Se trata de:

El programa de desarrollo rural LEADER de la Unión Europea (Ray, 2000).

El Programa de Empoderamiento de la Comunidad de USDA en Estados Unidos (USDA, Internet).

El proyecto de irrigación Petrolina-Juazeiro del Valle de San Francisco en Brasil (Damiani, 2002).

Las mesas redondas de Cajamarca en Perú (Scholl, 2003).

La organización de pequeños productores para exportaciones no tradicionales de la Cordillera Central en Guatemala (von Braun y otros, 1989).

Exportaciones agrícolas del Valle Central de Chile (Gómez y Echeñique, 1994).

En Brasil, la búsqueda de estructuras administrativas de mediano nivel que sirvan de soporte a los proyectos de desarrollo regional avanza en conformidad con iniciativas de diferentes ministerios, aunque por lo general no se encuentran coordinadas entre sí (Graziano da Silva y Takagi, 2004). El Ministerio de Desarrollo Agrícola (MDA), en conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PNDRS) de 2002, apoya la formación de consorcios intermunicipales con planes y proyectos de desarrollo microrregionales, buscando crear 320 unidades territoriales rurales (territorios geosocioambientales) en todo Brasil para el año 2007. El Ministerio de Desarrollo Social (MDS) fomenta consorcios intermunicipales de seguridad alimentaria y desarrollo local (denominados DLIS en el gobierno de Cardoso y CONSADS en el de Lula), con la participación de la sociedad civil y los gobiernos locales. El Ministerio del Medio Ambiente (MMA) promueve un programa de zonas ecológicas económicas (PZEE) para la planeación y ejecución de proyectos de inversión con un objetivo de gestión ambiental. Las zonas se definen según un esquema físico que corresponde especialmente a las cuencas hídricas. El Ministerio de Integración Nacional (MIN) está promoviendo la organización de microrregiones homogéneas compuestas por asociaciones de municipios, y de mesorregiones, como asociaciones de microrregiones. Para definir estas asociaciones se siguen criterios tanto geográficos como socioeconómicos. Por último, el Sistema S (SEBRAE) de organizaciones, financiadas por un impuesto a la nómina de los empleados apoya “convenios productivos locales”, que constan de conglomerados de pequeñas y medianas empresas con una especialización productiva ubicadas en un mismo territorio, y convenios cooperativos entre ellas. En este caso, el territorio se define en forma funcional como un conjunto de empresas conglomeradas en torno a un sistema de producción localizado, que procuran obtener ganancias en productividad a partir de un crecimiento endógeno, gracias a efectos secundarios localizados entre unas firmas y otras.

Estas experiencias de desarrollo territorial muestran que hay varios elementos comunes, en especial: (1) la necesidad de definir cuál es la región a la que se le va a aplicar el proyecto de desarrollo, (2) la transformación institucional de la región, (3) la transformación productiva de la región y (4) la transformación social de la región. Estas categorías se utilizan en el presente estudio para plantear las dimensiones de un enfoque territorial de desarrollo rural.

VI. Lecciones aprendidas de los enfoques territoriales: identificación de las dimensiones del enfoque y forma de evitar cuellos de botella

Los cambios que ha sufrido la infraestructura industrial de los países de Europa (tales como los distritos industriales italianos, la descentralización danesa de la manufactura con base en el diseño y el proyecto LEADER de la Unión Europea, entre otros) han resultado un éxito utilizando un enfoque más territorial del desarrollo, con empresas pequeñas y medianas flexibles y conglomerados de actividad económica que apoyan la innovación y la competitividad (Piore y Sabel, 1990; Porter, 1991). La dimensión rural de estas estrategias ha sido esencial. La calidad del contexto, al concederles valor a los activos locales, ha sido también fundamental, al cambiar el énfasis de la firma como motor del desarrollo al apoyo ofrecido a la capacidad empresarial por el contexto regional y local en el que opera. A continuación se menciona cómo este enfoque territorial de desarrollo rural puede ayudar a adaptar los hechos a los cambios cualitativos de la pobreza rural y las oportunidades que surgen para el desarrollo rural que ya se han citado.

Las áreas rurales marginales se tienden a caracterizar por una tasa de pobreza elevada, pero de una baja densidad de población, por lo cual la proporción de la población rural pobre es escasa. La pobreza se halla concentrada geográficamente. Estas regiones necesitan despoblarse gradualmente e integrarse a las regiones dinámicas. Los territorios indígenas necesitan programas especiales, debido a que estas áreas conservan poblaciones relativamente mayores. Por consiguiente, las alternativas para estas regiones comprenden:

- Migración hacia las ARF y las ciudades: Esto requiere programas de preparación de los migrantes invirtiendo en desarrollo social.
- Concentrar las poblaciones localmente (un plan enteramente voluntario) en Centros Comunitarios Estratégicos (CCE) para la prestación de servicios sociales y la aglomeración de proyectos económicos, como en el caso de Estrategia y Microrregiones de México.
- Vincular las ARM a las ARF y a los centros urbanos mediante la construcción de regiones integradas y corredores económicos.
- Ofrecer servicios medioambientales (forestales, de gestión de cuencas hídricas, conservación in situ y ecoturismo).
-

Las ARF tienen un bajo índice de pobreza, pero una alta densidad poblacional. Por lo regular albergan a la mayor parte de la población rural pobre del país. Con base en las enseñanzas que dejan las experiencias exitosas estudiadas sobre desarrollo regional en Europa, Estados Unidos y América Latina, para emprender un enfoque territorial de desarrollo rural en las áreas rurales favorecidas se necesita establecer las cinco dimensiones siguientes: la definición funcional de la región, la transformación institucional de la región, la transformación productiva de la región, la transformación social de la región y los procedimientos de implementación de un enfoque territorial (para estudiar los análisis del enfoque territorial de desarrollo rural consúltese Schejtman y Berdegué (2003), Abramovay (1999 y 2003), Echeverría (2004), Llorens, Albuquerque y del Castillo (2002), Echeverri (2000), y Gordillo e Icaza (2004).

Dimensión 1: Definición de la región

Según un enfoque territorial de desarrollo rural las regiones se pueden definir de varias maneras, que se pueden clasificar en los cuatro tipos siguientes:

- Municipio, para efectos de lo que es el gobierno local. Los municipios pueden resultar eficaces para el suministro de bienes y servicios públicos en el orden local pero, por lo general, son demasiado pequeños para la administración de proyectos económicos exitosos. Sin embargo, cuando los municipios son de gran tamaño, pueden servir como unidades económicas para el desarrollo regional.
- Asociación ad-hoc de municipios para proyectos especiales (por ejemplo, la gestión de cuencas hídricas o la prestación de cierto servicio público).

- Regiones, como unidades administrativas de mayor tamaño: gobiernos subnacionales al nivel de estado, departamento o provincia.
- Regiones, como unidades económicas funcionales: unidad económica natural con ventajas comparativas compartidas, reserva común de empleo diversificado o unidad de capital social. A estas regiones se le puede definir funcionalmente mediante organizaciones tales como un banco de desarrollo (como el Banco del Nordeste para el desarrollo agroindustrial), una cooperativa (por ejemplo, la utilizada para exportaciones no tradicionales en Guatemala) o un centro de procesamiento (como los sistemas de producción de lácteos en Perú y Brasil). Para estas regiones resultan fundamentales los nexos entre las áreas rurales y los centros urbanos.

Los autores plantean tres niveles administrativos para el desarrollo territorial:

- Nivel nacional y estatal, si se trata de un sistema de gobierno federativo.
- Nivel regional: unidad administrativa subnacional, coalición de municipios o unidad económica funcional.
- Nivel local: municipio.

Dimensión 2: Transformación institucional de la región

Elemento 1: Fortalecer y modernizar la capacidad de los gobiernos locales

- Mayor capacidad económica: Descentralización fiscal y financiera (capacidad de crédito).
- Mejoramiento de la capacidad administrativa y la rendición de cuentas.
- Capacidad de prestar servicios básicos eficientes y de alta calidad.

Elemento 2: Fortalecer la capacidad de las organizaciones locales (capital social)

Fortalecer la sociedad civil y las organizaciones representativas del sector privado.

Elemento 3: Formar instituciones cuyo propósito sea planear y formular proyectos de desarrollo regional y local

- Crear instituciones de consulta, coordinación y cooperación entre los sectores público, privado y de la sociedad civil, especialmente consejos de desarrollo regional y local.
- Capacidad de planeación estratégica regional: conceptualización y operacionalización de una visión estratégica de la región, con una amplia participación de los organismos de los sectores público, civil y privado (organismo de desarrollo regional). Definiciones de proyectos de desarrollo regional y local.
- Capacidad de universidades locales para la innovación, la capacitación y la asistencia técnica.
- Instituciones regionales para promover la región (cámaras de comercio e industria, rotulado de productos, certificación de calidad, construcción de una imagen regional [con una firma especializada en marcas] y publicidad)
- Coordinación con programas nacionales de infraestructura y promoción de la competitividad.

Dimensión 3: Transformación productiva de la región

Elemento 1: Proyectos regionales de infraestructura y desarrollo financiero (contratos estado-región)

- Inversiones públicas en infraestructura, particularmente encaminados a vincular a la región con mercados nacionales e internacionales dinámicos. Parques industriales y otras inversiones públicas en apoyo de la inversión privada.
- Desarrollo de instituciones financieras locales y regionales.

Elemento 2: Fomentar la competitividad de la región y de los empresarios locales (proyectos de desarrollo impulsados por la región)

- Inversiones en capacitación sobre habilidades empresariales, asistencia técnica e incubadores de empresas públicas.
- Subsidios a inversiones que generen externalidades locales positivas (descentralización, aglomeración) mediante donaciones y/o exenciones tributarias.
- Apoyo a las inversiones en las ventajas comparativas de la región:
 - Promover la “nueva agricultura” (sistemas de producción local de cosechas y productos derivados de animales de alto valor (lácteos, quesos), calidad, rotulado propio, valor agregado mediante

procesamiento, contratos con supermercados y agroindustrias, seguridad alimentaria para exportaciones).

- ? Promover la economía rural no agrícola: relación con actividades afines a la agricultura, descentralización de la manufactura. Nuevos servicios (servicios medioambientales, turismo, ecoturismo, servicios para jubilados) y economía de la proximidad (transporte de cercanías, subcontrataciones).
- ? Aprovechar las transferencias y remesas como fuente de financiación e inversión (capitalización de las instituciones financieras locales).

Dimensión 4: Transformación social de la región

Programa de desarrollo rural (gasto social y productivo) apoyando la incorporación social de los pobres

- Mejorar la posición de los activos de la población rural pobre:
Acceso a la tierra: reforma agraria redistributiva y subsidios a la compra de tierras.
Formación de capital humano: programas de transferencia condicionada de fondos para la educación y la salud (Progresía en México, Bolsa Escola en Brasil)
Formación de capital social: promover afiliación a las organizaciones.
- Combatir la reproducción y el ahondamiento de las desigualdades sociales para asegurar que los beneficios de desarrollo local y regional sean compartidos por todos.
- Programas de redes de seguridad que apoyen la asunción de riesgos por parte de los pobres.

Dimensión 5: Implementación del desarrollo global territorial como estrategia nacional: Rendición de cuentas y aprendizaje

- Auditoría y análisis del impacto para la rendición de cuentas.
- ? Gestión basada en resultados para el aprendizaje participativo y el mejoramiento basado en el mejoramiento y el análisis justo a tiempo del impacto.
- ?Garantía de la continuidad más allá del ciclo político y del liderazgo inicial (Cajamarca, Cuatro Pinos Guatemala): importancia de una participación social amplia en la región y visibilidad nacional e internacional más allá del nivel regional.

Cómo evitar cuellos de botella

Como ya se ha anotado, se han dado múltiples intentos dispersos de enfoques territoriales de desarrollo rural. Las enseñanzas que han dejado estas experiencias ofrecen un registro de tropiezos y cuellos de botella que se deben evitar. Estos, como es evidente, son propios de cada situación particular y, por consiguiente, difíciles de generalizar.

Sin embargo, se pueden mencionar algunas dificultades que ayudan a impedir la repetición de errores costosos.

1. Falta de capacidad gerencial suficiente al nivel local. La descentralización que forma parte del enfoque territorial implica el traslado a los gobiernos locales de funciones que anteriormente eran asumidas por un aparato burocrático central especializado.

Es posible que la administración local no se encuentre preparada para asumir tales funciones. Sin embargo, la experiencia de Bolivia reveló que éste no constituía un factor limitante de importancia para la administración municipal de los gastos sociales (Faguet, 1997). No obstante, el sesgo de alejamiento de los proyectos productivos que se observa puede reflejar una falta de capacidad de gestión para proyectos más complejos de generación de ingresos. El cambio de dirigentes políticos carismáticos en la administración también puede llegar a ser un problema, como en el caso de Cajamarca.

2. Falta de capacidad financiera y sostenibilidad al nivel local que vayan más allá del flujo de las transferencias. En la mayoría de los casos la descentralización ha realizado el traslado de funciones administrativas sin llevar a cabo una descentralización fiscal

Una descentralización a medias hace que el proceso local de toma de decisiones dependa totalmente de las asignaciones del gobierno estatal y central. Por este motivo la profundización de las reformas fiscales constituye un elemento necesario en la aplicación de un enfoque territorial.

3. Escasez de fondos para poner en marcha los proyectos. En la experiencia de Cajamarca la coordinación y planeación se llevaron a cabo en forma eficaz al nivel regional. No obstante, la descentralización no recibió el apoyo del gobierno nacional, por lo cual no se dispuso de los fondos para ejecutar los proyectos regionales.

Una forma de superar esta dificultad sería el implementar un enfoque de Desarrollo Impulsado por la Región (DIR), semejante al enfoque comprobado de DIC (Desarrollo Impulsado por la Comunidad).

4. Falta de una estructura administrativa de nivel medio. La mayoría de los países de América Latina tiene niveles de administración de gobierno central (federal), estatal y municipal. Siendo los municipios demasiado pequeños, y los estados demasiado grandes, para manejar proyectos económicos regionales, hace falta un nivel administrativo sistemático de nivel medio que corresponda al concepto de territorio para efectos de los proyectos regionales. México emplea los 140 DDR (Distritos de Desarrollo Rural) como unidades de un nivel medio superior al municipal, junto con un consejo de desarrollo rural a nivel del distrito (tal como lo especifica la Ley de Desarrollo Rural Sostenible). Sin embargo, estas instancias pueden también resultar demasiado pequeñas para ejecutar proyectos económicos importantes. Brasil, por su parte, utiliza coaliciones de municipios y sus consejos de desarrollo territorial correspondientes. En términos generales, América Latina muestra una gran carencia de estructuras administrativas de nivel medio.

5. Una excesiva descentralización ha dado lugar a la atomización y pérdida de las economías de escala en los proyectos económicos.

Este ha sido el caso de la experiencia boliviana. Una solución posible a esta dificultad es la reagrupación de municipios en coaliciones locales y la búsqueda de una coordinación de las inversiones a este nivel.

6. Complementación con enfoques sectoriales. En algunos casos funcionan bien los enfoques sectoriales de desarrollo rural. Este fue el caso de la Revolución Verde de Asia, donde los derechos de propiedad, las instituciones y los mercados contribuyeron a apoyar la adopción de nuevas alternativas tecnológicas, y donde las condiciones agroecológicas eran favorables. Cuando no se cumplan todas estas condiciones un enfoque territorial ofrece una alternativa que permite identificar el conjunto de restricciones que se interponen a la adopción de nuevas tecnologías y a diseñar de manera participativa este tipo de tecnologías, adaptándolas a la heterogeneidad de las necesidades locales. Este es el enfoque que asumió el Programa Challenge de la CGIAR para el Africa Subsahariana, que procura fomentar los cambios tecnológicos donde se ha fracasado anteriormente.

7. Profundas desigualdades en el plano local que les permiten a las élites locales quedarse con los beneficios. Mucho se ha hablado de los peligros que ocasiona la descentralización, dado que las élites locales se apoderan del control de los recursos locales para su propio beneficio. Estudios empíricos sobre Asia tienden a mostrar que las asignaciones regresivas constituyen más un problema entre el estado central y las regiones que entre las regiones y los municipios (Bardhan y Mukherjee [2004] en el caso de India).

Con todo, los niveles extremos de desigualdad que se presentan en el orden local en América Latina indican la necesidad de abordar el tema de cómo se reproducen las desigualdades sociales como una condición para el éxito de los enfoques territoriales.

8. Falta de interés de las áreas urbanas en coordinar inversiones con las áreas rurales. Un sesgo sistemático de los sectores urbano y formal en la política ha constituido una característica marcada del modelo ISI (Industrialización por Sustitución de Importaciones), que ha dado lugar a la actual paradoja de la subutilización de los recursos. Sin embargo, las áreas rurales pueden movilizar los recursos subutilizados mediante un proceso de coordinación y planeación que sea de interés para los residentes urbanos. Esto comprende el acceso a una mano de obra económica y confiable (como en el caso de los distritos industriales italianos) para la descentralización de la actividad económica y el abastecimiento de materias primas a las industrias urbanas, así como el suministro de agua, recreación y servicios medioambientales para los consumidores. Para unir las áreas rurales y urbanas en torno a un desarrollo regional se requiere identificar y promocionar claramente cuáles son los beneficios que van a obtener las partes.

9. Falta de organizaciones de productores. El modelo de fondo social no les produce beneficios sostenidos a los pobres si éstos carecen de representación y poder de negociación (Tendler, 2000). Esto exige promover organizaciones representativas de estos grupos. El fortalecimiento de las organizaciones de productores ha sido una dimensión importante de los empeños por el desarrollo regional impulsados por el Banco Mundial (consúltese, por ejemplo, Collion y Rondot, 1998).

10. Necesidad de sostener las actividades más allá del periodo político local. Especialmente en el plano local, los funcionarios elegidos con frecuencia están sometidos a mandatos no renovables y de muy corta duración (de dos años y sin derecho a la reelección en México, por ejemplo), lo cual implica grandes discontinuidades en las iniciativas locales. Esta es una de las razones por las cuales los consejos de desarrollo local (que operan en México, Brasil y Uruguay) ofrecen la posibilidad de continuidad más allá de los ciclos políticos, con el riesgo de crear estructuras administrativas paralelas que no han sido elegidas popularmente.

11. Necesidad de un enfoque de gran empuje. Es preciso que las inversiones territoriales alcancen una escala lo suficientemente amplia como para generar los efectos indirectos necesarios para desatar el crecimiento

endógeno local. Esta es la idea que inspira a la organización de conglomerados locales de pequeñas y medianas empresas en Brasil. Lo anterior destaca la necesidad de adoptar un enfoque de gran empuje. Por consiguiente, el compromiso con este enfoque debe ser de tales características que pueda movilizar fondos suficientes para apoyar proyectos de tal magnitud que desencadenen los beneficios de la productividad derivados de los efectos indirectos locales. En términos generales el proyecto LEADER de la Unión Europea no ha podido lograr estos efectos de escala debido a iniciativas territoriales de pequeña escala excesivamente dispersas.

VII. Conclusiones: Hacia la implementación de un enfoque territorial

Ante el fracaso de los enfoques anteriores de desarrollo rural en su propósito de reducir eficazmente la pobreza y la desigualdad, con los cambios acentuados en el carácter cualitativo de la pobreza rural, y con las nuevas oportunidades que se presentan de definir una estrategia de reducción de la pobreza gracias a las profundas transformaciones económicas, sociales y políticas, un enfoque territorial de desarrollo rural brinda un potencial que vale la pena explorar.

Los enfoques sectoriales/tecnológicos de desarrollo rural han sido eficaces cuando las condiciones previas relacionadas con el acceso a activos, mercados e instituciones se prestaban para apoyar su adopción generalizada. Cuando estas condiciones no se cumplen y se hace necesario utilizar enfoques más integrales, puede resultar eficaz el enfoque territorial integral. Esto exige que a la región se le defina como un continuo rural-urbano, cuyo potencial de crecimiento endógeno se fundamenta en la movilización de los recursos locales subutilizados, en la promoción del desarrollo regional mediante la transformación institucional, productiva y social de la región, con base en proyectos de estado-región y fondos de inversión de RDD. Las intervenciones de desarrollo rural consisten, pues, en ayudarle a la población rural pobre a participar de los beneficios del crecimiento regional mediante su acceso a los activos, a las instituciones que trabajan en beneficio de los pobres a asegurar su competitividad y a establecer nexos económicos entre los pobres y los más favorecidos. Una implementación exitosa requiere lograr efectos regionales indirectos y, por tanto, una dimensión del tiempo para los proyectos que trascienda los períodos políticos locales típicamente cortos, con un vigoroso impulso a la inversión, a fin de lograr economías de escala y efectos externos.

Es preciso que la implementación se organice como un proceso de aprendizaje, firmemente apoyado en mecanismos de evaluación para la rendición de cuentas y para aprender de las experiencias ya en marcha.

Bibliografía

- Abramovay, Ricardo. 1999. "A capital social dos territórios: Repensando o desenvolvimento rural". Economics Department, University of Sao Paulo.
- Abramovay, Ricardo. 2003. "Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil". SOBER.
- Akerlof, George. 1984. *An Economic Theorist's Book of Tales*. Cambridge University Press.
- Araujo, Caridad, Alain de Janvry y Elisabeth Sadoulet. 2004. "Spatial Patterns of Non-Agricultural Employment Growth in Rural Mexico during the 1990s". University of California at Berkeley.
- Bardhan, Pranab, and Dilip Mookherjee. 2004. "Pro-Poor Targeting and Accountability of Local Governments in West Bengal". Department of Economics, University of California at Berkeley.
- Bebbington, Anthony. 1996. "Organizations and Intensifications: Campesino Federations, Rural Livelihoods, and Agricultural Technology in the Andes and Amazonia". *World Development* 24(7): 1161-77.
- Champetier, Yves. 2003. "La Estrategia de Microregiones: Une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté dans les territoires les plus en difficulté du Mexique". Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Collion, Marie-Hélène, and Pierre Rondot. 1998. "Producers' Organizations: Empowerment and Partnership with Research and Extension". The World Bank: Poverty Net Library.
- Damiani, Octavio. 2002. "Diversification of agriculture and poverty reduction: Effects on small farmers and rural wage workers of the introduction of non-traditional high-value crops in Northeast Brazil". Ph.D. dissertation, MIT.
- da Silva, José Graziano. 1999. *O novo rural brasileiro*. Unicamp: Instituto de economia.
- da Veiga, José Eli. 2001. "Desenvolvimento Territorial do Brasil: Do entulho Varguista ao zoneamento ecológico-econômico." Department of Economics, University of Sao Paulo.
- Deere, Carmen Diana, and Magdalena León. 2001. *Empowering Women: Land and Property Rights in Latin America*. University of Pittsburg Press.
- de Ferranti, David, Guillermo Perry, Francisco Ferreira, and Michael Walton. 2004. *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Washington D.C.: The World Bank.
- de Janvry, Alain, and Elisabeth Sadoulet. 2000. "Growth, Poverty, and Inequality in Latin America: A Causal Analysis, 1970-94". *The Review of Income and Wealth* 46(3): 267-288.
- de Janvry, Alain, and Elisabeth Sadoulet. 2000. "Rural Poverty in Latin America: Determinants and Exit Paths". *Food Policy* 25: 389-409.
- Dirven, Martine. 2001. "El Mercado de tierras y la necesidad de rejuvenecimiento del campo en América Latina". Santiago: CEPAL.
- Dirven, Martine. 2004. "Rural Non-Farm Employment and Rural Diversity: Some Latin American Evidences". *CEPAL Review*, forthcoming.
- Durston, John, E. Espindola, A. Leon, B. David, S. Parada, and M. Dirven. 2000. "Empleo rural no agrícola y pobreza en América Latina: Tendencias recientes". Santiago: ECLAC.
- Echeverri, Rafael. 2000. "Nueva Ruralidad". San José, Costa Rica: IICA.
- Echeverria, Ruben. 2004. "Banco Interamericano de Desarrollo: Estrategia de Desarrollo Rural". Washington D.C.: IDB.
- Economist (The). 2004. "Indicators: Agricultural Subsidies". July 1.
- Elbers, Chris, Peter Lanjouw, Johan Mistiaen, Berk Özler, and Ken Simler. 2004. "On the Unequal Inequality of Poor Communities". DECRG, The World Bank.
- Faguet, Jean-Paul. 1997. "Decentralization and Local Government Performance". London School of Economics.
- FAO. 2004. *Payment Schemes for Environmental Services in Watersheds*. Land and Water Discussion Paper No. 3, Roma.
- Finan, Frederico. 2004. "Political Patronage and Local Development: A Brazilian Case Study". ARE, UC Berkeley.
- Fox, Jonathan. 1996. "How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico". *World Development* 24(6): 1089-1103.
- Gomez, Sergio, and Jorge Echeñique. 1994. *La Agricultura Chilena*. Santiago: FLACSO.
- Gordillo, Gustavo, and Carlos Icaza. 2004. "Territorios rurales: Armonizando disparidades y desigualdades". Santiago: FAO.

- Graziano da Silva, Jose, and Maya Takagi. 2004. "Desenvolvimento Territorial e Controle Social". Brazilia, President's Office.
- Helfand, Steven, and Edward Levine. 2004. "Rural Poverty in Brazil in the 1990s: Preliminary Evidence from the Demographic Censuses". Economic Department, University of California at Riverside.
- Hoffmann, Rodolfo. 2004. "Desigualdade, escolaridade e rendimentos na agricultura, indústria e serviços, de 1992 a 2002". Economics Institute, UNICAMP, Brazil.
- Katz, Elizabeth. 2004. "La evolución del papel de las mujeres en las economías rurales latinoamericanas". in FAO, *Temas actuales y emergentes para el análisis económico y la investigación de políticas*. Roma.
- Llorens, Juan Luis, Francisco Albuquerque, and Jaime del Castillo. 2002. "Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina". Washington D.C.: IDB.
- Macours, Karen. 2004. "Insecurity of Property Rights and Matching in the Tenancy Market". ARE, UC Berkeley.
- Mansuri, G., and V. Rao. 2004. "Community Based (and Driven) Development: A Review". *World Bank Research Observer*, de próxima publicación.
- Paes de Barros, Ricardo. 2004. "Rural Poverty and Agricultural Labor in Brazil". IPEA, Rio de Janeiro.
- Piore, Michael, and Charles Sable. 1990. *The Second Industrial Divide*. Basic Books.
- Porter, Michael. 1991. *The Competitive Advantage of Nations*. The Free Press.
- Raine, Martin, et al. 2004. "Drivers of Sustainable Rural Growth & Poverty Reduction in Central America." The World Bank.
- Ravallion, Martin. 2003. "Measuring Pro-Poor Growth", *Economics Letters*, Vol.78(1): 93-99.
- Ray, C. 2000. "The EU LEADER program: Rural development laboratory." *Sociologia Ruralis* 40(2): 38-199.
- Reardon, Thomas, Julio Berdegué, and Germán Escobar. 2001. "Rural Nonfarm Employment and Incomes in Latin America: Overview and Policy Implications". *World Development* 29(3): 395-409.
- Rojas and Frank. 2004. "Assessment of the Impact of Decentralization: The Case of Colombia, 1992-2001".
- Sadoulet, Elisabeth, Frederico Finan, and Alain de Janvry. 2004. "Decomposing the Channels of Influence of Conditional Cash Transfers in a Structural Model of Educational Choice." <http://are.berkeley.edu/~alain/>
- Schejtman, Alexander. 1998. "Agroindustria y pequeña agricultura: Experiencias y opciones de transformación". In CEPAL/GTZ/FAO, *Agroindustria y pequeña agricultura: vínculos, potencialidades y oportunidades comerciales*. UN: Santiago, Chile.
- Schejtman, Alexander, and Julio Berdegué. 2003. "Desarrollo Territorial Rural". In: R. Echeverría, ed., *Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Scholl, Lynn. 2003. "The role of institutions in regional economic development: Case studies from Latin America". Goldman School of Public Policy, UC Berkeley.
- Soto Priante, Sergio. 2003. "Desarrollo de actividades productivas en las microregiones de México". Mexico D.F.: Sedesol.
- Tendler, Judith. 2000. "Why Are Social Funds so Popular?" In S. Yusuf et al. eds., *Local Dynamics in the Era of Globalization*. Oxford: Oxford University Press.
- von Braun, Joachim, David Hotchkiss, and Maureen Immink. 1989. *Non-traditional Export Crops in Guatemala: Effects on Production, Income, and Nutrition*. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute, Research Report No. 73.
- World Bank-Mexico. 2004. "Poverty in Mexico: Conditions, Trends, and Government Strategy". The World Bank Mexico Office.

	Programa LEADER, Unión Europea	Programa de Empoderamiento de la Comunidad, USDA	Petrolina, Brasil	Cajamarca, Perú	Cordillera Central, Guatemala	Valle Central, Chile
--	---------------------------------------	---	--------------------------	------------------------	--------------------------------------	-----------------------------

Definición de la región

Definición	Comunidades rurales	Comunidades rurales pobres	Distrito de Irrigación del Valle de San Francisco	Definición administrativa de provincia y región	Sistema de producción localizada para NTX en la Cordillera Central	Región agroecológica para cultivo de frutas
Fuente regional de crecimiento	Diversificada	Diversificada	Exportaciones agrícolas: frutas	Leche y minería	Exportaciones de vegetales no tradicionales	Exportaciones agrícolas de frutas y verduras

Transformación institucional de la región

Capacidad de gobiernos locales	No	Asistencia técnica	Débil descentralización. La mayor parte del trabajo es realizada por organismos federales y firmas	Débil descentralización. Posición financiera frágil	Alto grado de descentralización	No
Capacidad de organizaciones locales	Se requiere una amplia participación	Se requiere una amplia participación	Sindicatos, empresas de tamaño mediano	Universidad	Cuatro Pinos Cooperativa y agroindustria privada	Agroindustrias.
Instituciones regionales de planeación, coordinación y promoción	Grupos de Acción Local para planeación y proyectos de desarrollo. Nexos con el nivel regional, más amplio	Plan local y proyectos de desarrollo. Enfoques al nivel de área.	GEIDA- grupo ejecutivo para irrigación	Mesas de concertación. Plan de desarrollo sustentable. Cámara de Comercio		Fundación Chile

Transformación productiva de la región

Proyectos regionales de infraestructura		Inversiones de USDA	Conexiones con mercados dinámicos	Insuficiente		Infraestructura, Valle Central
Competitividad de la región: capacidad empresarial y recursos	Donaciones de la Unión Europea	Capacitación y asistencia técnica. Donaciones. Exenciones tributarias.	Cooperativa de agricultores VALEXPORT y cooperativa japonesa de mercadeo COTIA	PROMPYME, PROCOMPETIR	Cooperativa Cuatro Pinos y ALCOSA	Fundación Chile

Transformación social de la región

Mejorar posición de activos de los pobres	No	No	Reforma agraria, sindicatos	Papel cumplido por las ONG: asistencia débil	Cuatro Pinos y BANDESA	No
Ayudar a la participación de los pobres	No	Comunidades pobres como destinatarias	Cooperativa de agricultores y sindicatos	No	Ayuda a la participación de muy pequeños agricultores	Operaciones de campo y procesamiento intensos en mano de obra

