

La desigualdad y la pobreza como desafíos para el desarrollo territorial rural

Julio A. Berdegúe y Alexander
Schejtman

Octubre 2007

Documento de Trabajo N° 1
Programa Dinámicas Territoriales Rurales
Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural



Este documento es un resultado del Programa Dinámicas Territoriales Rurales, que Rimisp lleva a cabo en varios países de América Latina en colaboración con numerosos socios. El programa cuenta con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá). Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

This document is a result of the Rural Territorial Dynamics Program, implemented by Rimisp in several Latin American countries in collaboration with numerous partners. The program has been supported by the International Development Research Center (IDRC, Canada). We authorize the non-for-profit partial or full reproduction and dissemination of this document, subject to the source being properly acknowledged.

Cita / Citation:

Julio A. Berdegué y Alexander Schejtman. 2008. "La desigualdad y la pobreza como desafíos para el desarrollo territorial rural". Documento de Trabajo N° 1. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

© Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Programa Dinámicas Territoriales Rurales
Casilla 228-22
Santiago, Chile
Tel +(56-2) 236 45 57
dtr@rimisp.org
www.rimisp.org/dtr

Índice

| | | |
|----|--|-----------|
| 1. | INTRODUCCIÓN | 1 |
| 2. | DESIGUALDAD Y POBREZA EN LAS SOCIEDADES RURALES DE AMÉRICA LATINA | 1 |
| | 2.2. La pobreza rural | 6 |
| | 2.3. La distribución regional de la pobreza y de la desigualdad | 12 |
| 3. | DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIALMENTE DIFERENCIADA DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD | 17 |
| 4. | PAPEL DEL DESARROLLO TERRITORIAL | 22 |
| 5. | REFERENCIAS | 27 |

1. INTRODUCCIÓN

Según Schejtman y Berdegué (2004, p. 8), “aunque muchas de las causas de la pobreza rural tienen su origen fuera del sector, lo que no se puede discutir es la poca efectividad de las políticas de desarrollo rural impulsadas desde hace a lo menos tres o cuatro décadas, aún en países que han logrado tasas importantes de crecimiento económico. Cada vez son más quienes piensan que si queremos que los resultados sean diferentes en el futuro, debemos evitar seguir haciendo más de lo mismo. En la búsqueda de nuevas respuestas, en los últimos cuatro o cinco años ha cobrado fuerza en nuestra región el debate sobre el denominado enfoque territorial del desarrollo rural.”

El presente documento elabora esta idea. Primero, se presenta la información más reciente para las zonas rurales de América Latina sobre la evolución de la pobreza y de la desigualdad de la distribución del ingreso. A continuación se discuten algunos enfoques que pueden ser útiles para explicar la distribución espacial de la pobreza y de la desigualdad de la distribución del ingreso. Finalmente, se analizan tres posibles ámbitos de acción para las políticas y programas de desarrollo territorial rural, siempre desde el enfoque en pobreza y desigualdad.

2. DESIGUALDAD Y POBREZA EN LAS SOCIEDADES RURALES DE AMÉRICA LATINA

Los problemas de la pobreza y la desigualdad en América Latina tienen sus raíces en la histórica rigidez al cambio en la estructura distributiva del ingreso. A diferencia de otras regiones en desarrollo, el crecimiento con desigualdad es una característica distintiva de esta parte del mundo. Mientras en otras regiones del planeta el crecimiento económico se ha dado con un cierto equilibrio con la distribución del ingreso, las cifras revelan que en América Latina esto no ha sucedido, siendo de hecho la región más inequitativa del mundo en la actualidad (Banco Mundial, 2007a). La severa rigidez de la distribución del ingreso ha sido identificada como un importante obstáculo para la reducción de la extrema pobreza (CEPAL, 2005).



Las diferencias en el acceso a los recursos naturales tienen una estrecha relación con la pobreza y la desigualdad del ingreso en las zonas rurales de la región. Los recursos naturales son importantes activos productivos para los hogares rurales. La desigualdad de acceso promovida directa o indirectamente por la institucionalidad y por las políticas de uso y aprovechamiento, limita el potencial de crecimiento económico y condiciona la distribución de sus excedentes entre diferentes grupos sociales. En el caso particular de la tierra, se ha documentado la relación positiva entre la equidad en su distribución y el crecimiento económico (Deininger, 2003). Pero en esta región del mundo la concentración de la tierra es aún mayor que la del ingreso.

Las desigualdades en el acceso a los activos y en la distribución del ingreso, están íntimamente asociadas, como causa y como efecto, a la desigualdad de oportunidades y de poder político. También guardan una estrecha conexión con diversas formas de discriminación, como la racial y la de género, que son problemas profundos y extendidos de América Latina rural.

La persistencia de sesgos pro-urbanos (Lipton, 1993; Timmer, 2002), sectoriales (Banco Mundial, 2007b), intra-sectoriales (Favareto y da Veiga, 2006) y territoriales (Jansen y Alwang, 2006) en la definición de las políticas y estrategias de desarrollo; junto con rigideces en la reasignación de la mano de obra y el capital entre sectores productivos, y la sub-inversión en actividades generadoras de externalidades positivas, son factores que han impedido el logro de una mayor equidad para el mundo rural. Las dinámicas de desarrollo socialmente excluyentes han propiciado importantes cambios cualitativos en los patrones de pobreza rural en América Latina, dentro de los que destaca una creciente diferenciación entre las zonas rurales marginadas y aquellas consideradas con potencial de desarrollo (De Janvry y Sadoulet, 2004).

Sin embargo y como veremos a continuación, en los últimos años se registra un cierto progreso en un grupo de países (Brasil, Chile, Guatemala, Honduras y Nicaragua) tanto en la incidencia de la pobreza rural como en la desigualdad distribución del ingreso rural. Esta es una situación que no se observaba desde hacía al menos 25 años.

2.1. La desigualdad en la distribución del ingreso

La desigualdad de la distribución del ingreso afecta fuertemente a las sociedades rurales de América Latina.



CUADRO 1. EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN SECTORES RURALES Y URBANOS DURANTE LAS DÉCADAS DEL '90 Y 2000

| País | Sector rural | | | | Sector urbano | | | |
|-----------------|--------------|------|------|------|---------------|------|------|------|
| | Año | Gini | Año | Gini | Año | Gini | Año | Gini |
| Bolivia | 1997 | 63.7 | 2002 | 63.2 | 1989 | 53.8 | 2002 | 55.4 |
| Brasil | 1990 | 54.8 | 2005 | 54.2 | 1990 | 60.6 | 2001 | 62.8 |
| Chile | 1990 | 57.8 | 2003 | 50.7 | 1990 | 54.2 | 2003 | 54.6 |
| Colombia | 1994 | 57.0 | 2005 | 49.5 | 1994 | 57.9 | 2002 | 57.5 |
| Costa Rica | 1990 | 41.9 | 2002 | 44.4 | 1990 | 41.9 | 2002 | 46.5 |
| Ecuador | | | 2005 | 46.9 | 1990 | 46.1 | 2002 | 51.3 |
| El Salvador | 1995 | 44.2 | 2004 | 45.6 | 1995 | 46.6 | 2001 | 47.7 |
| Guatemala | 1989 | 51.3 | 2002 | 47.0 | 1989 | 55.8 | 2002 | 52.4 |
| Honduras | 1990 | 55.8 | 2003 | 50.8 | 1990 | 56.1 | 2002 | 53.3 |
| México | 1989 | 45.3 | 2005 | 48.6 | 1989 | 53.0 | 2002 | 47.7 |
| Nicaragua | 1993 | 53.6 | 2001 | 50.6 | 1993 | 54.9 | 2001 | 56.0 |
| Panamá | 2002 | 51.6 | 2005 | 53.6 | 1991 | 54.5 | 2002 | 51.5 |
| Paraguay | 1999 | 57.0 | 2005 | 52.3 | 1999 | 49.7 | 2000 | 51.1 |
| Perú | 1997 | 45.1 | 2004 | 39.8 | 1997 | 47.3 | 2001 | 47.7 |
| Rep. Dominicana | 1997 | 48.3 | 2005 | 54.2 | 1997 | 50.9 | 2002 | 54.8 |
| Venezuela | 1990 | 43.1 | | | 1990 | 46.4 | | |

Fuente: CEPAL, 2004^a, 2007

El Cuadro 1 muestra la evolución de la distribución del ingreso rural y urbano entre la década del '90 y la del 2000, medida mediante el Coeficiente de Gini. Tras 20 años de restructuración de las economías de la región, ocho de 15 países para los que tenemos información, continúan mostrando índices de Gini de concentración del ingreso rural superiores a 50%. Sin embargo, por primera vez desde que se registran estas mediciones, observamos que en un grupo significativo de países comienza a disminuir la concentración del ingreso rural. En efecto, los indicadores muestran una mejoría en Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú. Colombia, Chile y Perú, en ese orden, marchan a la cabeza de la región en el ritmo de reducción de la desigual distribución del ingreso rural. Por el contrario, hay un incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso rural en cinco países: Costa Rica, El Salvador, México, Panamá y República Dominicana. Bolivia prácticamente no ha alterado sus indicadores entre 1997 y el 2002, y con un índice de Gini de 63.2%, uno de los peores del mundo, se mantiene a la cabeza de la región en desigualdad rural. Para la suma total de la población rural de estos 14 países, hay una mejoría en la distribución del ingreso, lo que es un signo alentador pues podríamos estar en presencia de un cambio respecto de



la tendencia histórica, aunque aún es temprano para llegar a esta conclusión.

En el Cuadro 1 también llama la atención que en la fecha más reciente y para la mayoría de los países en que podemos comparar la situación en las zonas rurales y urbanas, en la mayoría de los países la distribución del ingreso es menos mala en las zonas rurales que en las urbanas. Sólo en Bolivia, México, Panamá y Paraguay, es peor la distribución del ingreso rural que la del ingreso urbano. Además, en las zonas rurales de los países de América Latina hay un avance más rápido hacia una mejor distribución del ingreso, en comparación con las zonas urbanas, donde incluso hay un ligero retroceso entre la década del '90 y la primera década del nuevo siglo.

En los países de América Latina la distribución desigual del ingreso se debe a la existencia de un grupo muy pequeño de personas que concentran un muy alto porcentaje del ingreso total. El Gráfico 1 muestra que en la región el quintil más rico tiene ingresos que superan a los del quintil más pobre entre 5 (Uruguay) y 26 (Bolivia) veces. La extrema desigualdad de la distribución del ingreso de Brasil, tiene un efecto muy importante en el indicador agregado regional.

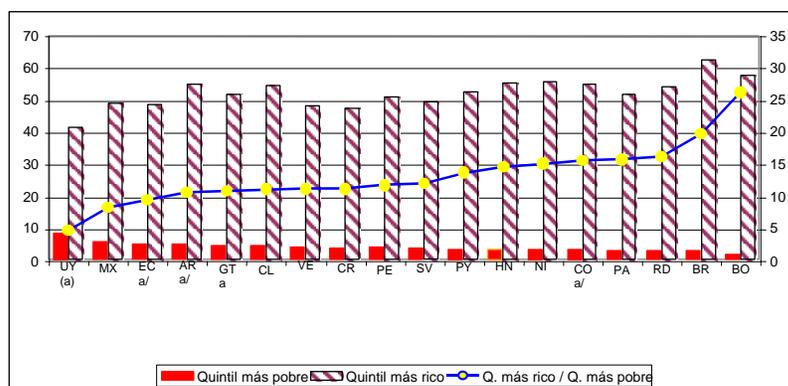


Gráfico 1. Participación de los hogares en el ingreso total según quintil de ingreso, alrededor del 2002.

(Fuente: Dirven M, Comunicación personal, con datos de CEPAL a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países. a/ Área urbana).



De acuerdo con el Banco Mundial (2002), la fracción del ingreso o del consumo del 10% más rico de la población de 114 países del mundo, es del 31,7% (promedio ponderado). En países con una muy buena distribución del ingreso, esa fracción es del 25% o menos. Según el Banco Mundial de los 25 países en que el 10% más rico de la población concentra un más alto porcentaje del ingreso, diez son latinoamericanos. Sin embargo, si en América Latina se elimina del cálculo de la distribución del ingreso a ese 10% más rico de la población, todos los países quedan con un índice de Gini de distribución del ingreso semejante al de EE.UU. o incluso al de los países europeos (Gráfico 2). Nótese en el gráfico el modesto efecto que tiene el descontar ese 10% más rico en EE.UU. (últimas barras a la derecha en el gráfico), en comparación con el gran impacto de hacerlo en países como Chile, Nicaragua, Argentina, Brasil, Colombia o Guatemala.

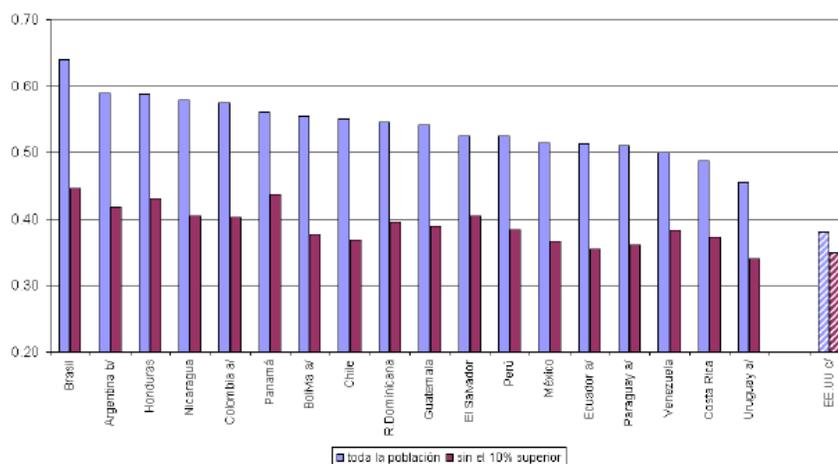


Gráfico 2. Extrema riqueza y distribución del ingreso en América Latina.
(Fuente: CEPAL, 2004a).

El Gráfico 3 muestra que con un mejoramiento del 5% en el coeficiente de Gini de distribución del ingreso, todos los países acelerarían la reducción de la pobreza. Sin mejorar la distribución del ingreso, siete países (Bolivia, Honduras, Colombia, Guatemala, Venezuela, Nicaragua y Ecuador) no serán capaces de cumplir la meta del milenio de reducir en el 50% la extrema pobreza para el año 2015. Con una mejoría en la distribución del ingreso como la indicada en el Gráfico 3, sólo dos países incumplirían esa meta.



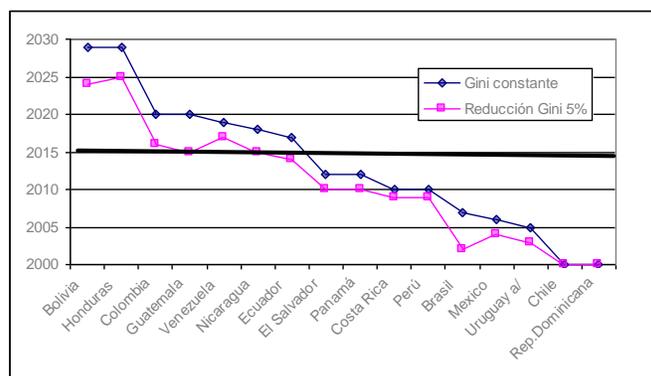


Gráfico 3. Pobreza, distribución del ingreso y metas del milenio.
(Fuente: CEPAL/PMA, 2004)

2.2. La pobreza rural

Tras 20 años de apertura y liberalización de las economías de la región, el número de habitantes rurales pobres y el número de aquéllos que no tienen suficientes ingresos siquiera para asegurar su alimentación básica, han crecido ligeramente. Seis de cada diez habitantes rurales en América Latina y el Caribe ingresaron al nuevo siglo en condición de pobres, y tres de cada diez no tenían ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades de alimentación (Cuadro 2). De los 16 países para los que disponemos de información sobre pobreza rural a inicios del nuevo siglo, 12 tienen tasas de incidencia de la pobreza rural superiores al 50% y 11 de ellos además tienen 25% o más de su población rural viviendo bajo condiciones de extrema pobreza.

La pobreza es más profunda en las zonas rurales que en las urbanas. Más de la mitad de los pobres rurales son indigentes, en tanto que en las zonas urbanas la relación es de 30%. Aún en países en que la mayoría de la población es urbana, como Brasil, Colombia, México o Perú, la mayor parte de los extremadamente pobres viven en regiones rurales (Valdés y Wiens, 1996). En todos los países de la región, la gran mayoría de las personas cuyo ingreso los ubica en el decil más pobre de la población, son habitantes rurales.

Sin embargo, al igual que en el caso de la muy mala distribución del ingreso, nuevamente observamos lo que podría ser un cambio de tendencia en un sentido



positivo, esta vez en cuanto a la incidencia de la pobreza rural.. En efecto, para el 2002 la CEPAL (2004) reportó que el 61.8% de las personas rurales eran pobres y que el 37.9% eran extremadamente pobres. Como vemos en el Cuadro 2, en las cifras más recientes y en comparación con el 2002, CEPAL (2007) reporta una disminución moderada en la incidencia de la pobreza y una caída fuerte de 5 puntos porcentuales en apenas tres años de la incidencia de la extrema pobreza rural.

Si bien deberemos esperar dos o tres años más para ver si estos datos marcan una tendencia, no deja de ser una buena noticia en que al menos se haya detenido el ciclo de agravamiento de la situación social de América Latina rural, y que la región vuelva a situarse el menos en donde estaba hace una generación atrás.

Al igual que en el caso de la desigualdad, el Cuadro 2 muestra que la pobreza ha avanzado menos en las zonas rurales que en las urbanas, puesto que el número de pobres urbanos se ha más que duplicado y el de indigentes urbanos ha aumentado en 80%, comparando el año 2005 con el 1980. Afortunadamente las cifras en las zonas rurales están lejos de ser tan malas.

CUADRO 2. MAGNITUD E INCIDENCIA DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA ENTRE 1980 Y 2002

| Variable | Magnitud (millones) | | Incidencia (porcentaje) | |
|-----------------------------|------------------------|-------|----------------------------|------|
| | 1980 | 2005 | 1980 | 2005 |
| Pobres | | | | |
| Rurales | 73,2 | 74,7 | 59,9 | 58,8 |
| Urbanas | 68,4 | 147,0 | 29,8 | 34,1 |
| Pobres no indigentes | | | | |
| Rurales | 33,2 | 33,4 | 27,2 | 26,3 |
| Urbanas | 44,1 | 102,6 | 19,2 | 23,8 |
| Pobres indigentes | | | | |
| Rurales | 40,0 | 41,3 | 32,7 | 32,5 |
| Urbanas | 24,3 | 44,4 | 10,6 | 10,3 |

Fuentes: CEPAL 2004, 2007; CELADE http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm



Sin embargo, esto no se debe a un desarrollo positivo de las sociedades rurales, sino a que ha continuado en la región la expulsión de población pobre. De Janvry y Sadoulet (2000) han demostrado que entre el 60% y el 84% (dependiendo de la década) de la caída del número de pobres rurales con relación al número de pobres urbanos, se explica por la transferencia de pobres desde el campo a la ciudad. Este proceso probablemente también ayuda a explicar el proceso de profundización de la pobreza en las zonas rurales: los que emigran no son los más pobres entre los pobres pues el costo de emigrar es alto.

Si hacemos el análisis a nivel de países (Cuadro 3) observamos que Chile, Costa Rica, Brasil y Guatemala (en ese orden) van a la cabeza en la reducción de la incidencia de la pobreza rural. En cuanto a la velocidad de reducción de la extrema pobreza rural, Chile y Brasil marchan muy por delante del resto de los países de la región. El caso de Brasil es decisivo a escala regional, por el peso de su población rural. (26% de la población rural regional). Entre los años 1987 y 2005 Brasil redujo en casi 13 puntos porcentuales la incidencia de la pobreza rural y en 19 puntos la incidencia de la extrema pobreza rural. Este resultado en un país con tan alta gravitación ha sido el principal factor que ha evitado una situación más negativa a escala agregada regional. Panamá progresa en pobreza, pero retrocede en la incidencia de la indigencia rural.

CUADRO 3. EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA RURAL POR PAÍS (PORCENTAJES)

| País | <i>Incidencia de pobreza (porcentaje)</i> | | <i>Incidencia de indigencia (porcentaje)</i> | |
|-------------|---|----------------------------------|--|----------------------------------|
| | <i>Décadas de 1980 ó 1990 (año)</i> | <i>Década del 2000 (año)</i> | <i>Década de 1980 ó 1990 (año)</i> | <i>Década del 2000 (año)</i> |
| Argentina | 19,0 (1980) | | 5,1 (1980) | -- |
| Bolivia | - | 80,6 (2004) | - | 58,8 (2004) |
| Brasil | 65,9 (1987) | 53,2 (2005) | 41,1 (1987) | 22,1 (2005) |
| Chile | 51,5 (1987) | 20,1 (2003) | 20,6 (1987) | 6,2 (2003) |
| Colombia | 47,7 (1980) | 50,5 (2005) | 23,5 (1980) | 25,6 (2005) |
| Costa Rica | 28,4 (1981) | 22,7 (2005) | 7,6 (1981) | 9,0 (2005) |
| Ecuador | - | 54,4 (2005) | - | 29,2 (2005) |
| El Salvador | 64,4 (1995) | 56,8 (2004) | 29,9 (1995) | 26,6 (2004) |



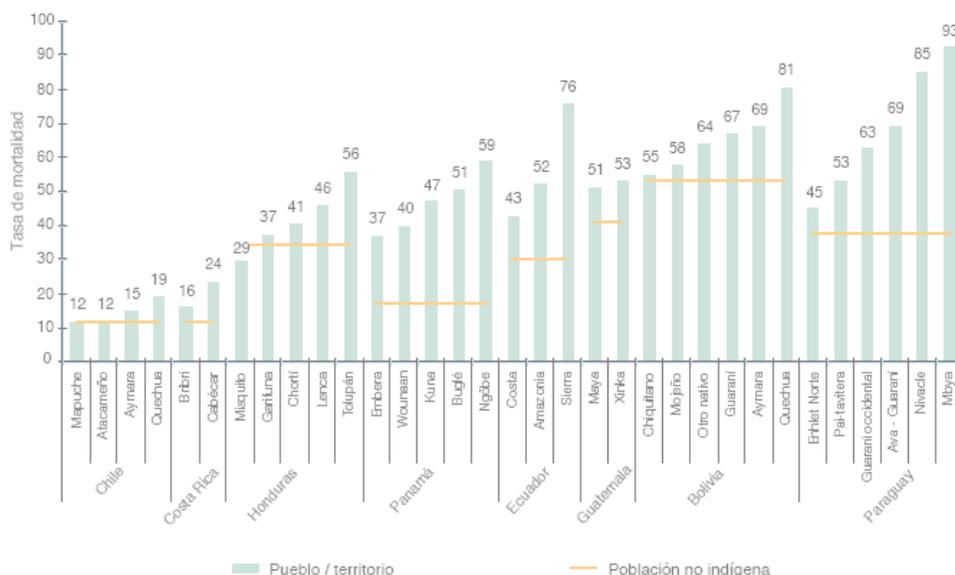
| País | Incidencia de pobreza (porcentaje) | | Incidencia de indigencia (porcentaje) | |
|--------------------|---------------------------------------|--------------------------|--|--------------------------|
| | Décadas de 1980 ó 1990 (año) | Década del 2000 (año) | Década de 1980 ó 1990 (año) | Década del 2000 (año) |
| Guatemala | 83,7 (1980) | 68,2 (2002) | 51,5 (1980) | 37,6 (2002) |
| Honduras | 88,1 (1990) | 84,8 (2003) | 72,9 (1990) | 69,4 (2003) |
| México | 53,5 (1984) | 47,5 (2005) | 25,4 (1984) | 21,7 (2005) |
| Nicaragua | 82,7 (1993) | 77,0 (2001) | 62,8 (1993) | 55,0 (2001) |
| Panamá | 51,9 (1986) | 47,8 (2005) | 28,4 (1986) | 29,4 (2005) |
| Paraguay | - | 68,1 (2005) | - | 44,2 (2005) |
| Perú | 72,7 (1997) | 76,0 (2003) | 52,7 (1997) | 45,7 (2003) |
| Rep. Dominicana | 39,4 (1997) | 51,4 (2005) | 17,9 (1997) | 28,8 (2005) |
| Uruguay | 26,7 (1981) | - | 9,1 (1981) | - |
| Venezuela | 43,0 (1981) | 56,4 (1994) | 19,3 (1992) | 28,3 (1994) |

Fuente: CEPAL, 2002, 2007.

La pobreza rural afecta con especial severidad a algunos grupos sociales rurales. En todos los países para los que existe información (salvo Costa Rica y Haití), los pueblos indígenas y afro descendientes son afectados por la pobreza en un grado significativamente mayor que el resto de la población. Un estudio del Banco Mundial (Hall y Patrinos, 2005) realizado en los cinco países con el mayor porcentaje de población indígena de la región (Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú), demuestra que las tasas de reducción de la pobreza son entre 30 y 140 veces menores entre la población indígena que en la no indígena. El Gráfico 4 muestra que en 30 de 33 étnias en ocho países de la región, la mortalidad infantil entre los indígenas supera con creces la que se registra entre los niños no indígenas.



Ocho países latinoamericanos: mortalidad infantil según pueblo indígena o territorio y mortalidad infantil de la población no indígena, censos de 2000
(Número de niños de 0 a 1 año muertos por cada mil nacidos vivos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2006* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile, diciembre.

Gráfico 4. Mortalidad infantil según pueblos indígenas.

CUADRO 4. CAMBIOS EN LA INCIDENCIA DE LA POBREZA ENTRE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES RURALES, RELATIVOS A LA INCIDENCIA DE LA POBREZA EN LA POBLACIÓN RURAL TOTAL

| País | <i>Porcentaje de los pequeños productores rurales¹ en condición de pobreza menos porcentaje de la población total rural en condición de pobreza</i> | |
|-------------|--|------------------------|
| | <i>Década de 1990</i> | <i>Década del 2000</i> |
| Bolivia | +10 | +9 |
| Brasil | +3 | -2 |
| Chile | -16 | -6 |
| Colombia | +13 | +3 |
| Costa Rica | 0 | +22 |
| El Salvador | +8 | +17 |
| Guatemala | -2 | +5 |



| País | <i>Porcentaje de los pequeños productores rurales¹ en condición de pobreza menos porcentaje de la población total rural en condición de pobreza</i> | |
|-----------------|--|------------------------|
| | <i>Década de 1990</i> | <i>Década del 2000</i> |
| Honduras | +2 | +5 |
| México | -3 | +11 |
| Nicaragua | +6 | +10 |
| Panamá | +6 | +21 |
| Paraguay | +5 | +7 |
| Perú | +4 | +4 |
| Rep. Dominicana | +3 | -9 |
| Venezuela | -11 | -12 |

¹En sentido estricto, "Trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos, en agricultura, silvicultura y pesca".

Fuente: CEPAL, 2004a

Los campesinos o agricultores familiares son otro grupo afectado particularmente por la pobreza rural. Ello se refleja en la evolución de los índices de pobreza entre la categoría de "trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos en la agricultura, silvicultura y pesca" (CEPAL, 2004), que se puede homologar a la de pequeño productor rural. El Cuadro 4 muestra la diferencia entre la incidencia de la pobreza en los hogares campesinos y entre la población rural total del país; por ejemplo, en 1997, el 89% de los campesinos de Bolivia era pobre, en comparación con el 79% de los habitantes rurales de Bolivia, con lo que la diferencia para ese año es de +10 puntos porcentuales.

Lo primero que se observa en el Cuadro 4 es que en la década de 1990, en diez países de los 15 estudiados, la incidencia de la pobreza era mayor entre los pequeños productores rurales que entre la población rural del país. Entre las décadas del '90 y 2000, la situación de los pequeños productores rurales relativa a la de la población rural en general, mejoró en cuatro países: República Dominicana (con una ganancia relativa de 12 puntos porcentuales), Colombia (10 puntos), Brasil (5 puntos), y Venezuela (1 punto porcentual). En el mismo período, en diez países empeoró la situación de pobreza de los pequeños productores rurales, relativa a la población rural en general: Costa Rica (retroceso relativo de 22 puntos porcentuales), Panamá (15 puntos), México (14 puntos), Chile (10 puntos), El Salvador (9 puntos), Guatemala (7 puntos), Nicaragua (4 puntos), Honduras (3 puntos), Paraguay (2 puntos) y Bolivia (un punto porcentual). Perú se ha



mantenido sin cambios relativos.

2.3. La distribución regional de la pobreza y de la desigualdad

Una de las características sobresalientes de la pobreza y la desigualdad en América Latina, es su distribución espacial marcadamente desigual. Lamentablemente no conocemos ningún estudio que permita un análisis comparativo de este fenómeno a nivel de América Latina y a escala territorial. Por ello, el argumento se sustenta en evidencias parciales.

CUADRO 5. DINÁMICAS REGIONALES RURALES RELATIVAS A LOS PROMEDIOS NACIONALES PARA LOS HOGARES RURALES.

| País | <i>Porcentaje de la población rural del país que vive en regiones que en comparación con la media rural nacional han registrado cambios en:</i> | | | | | | | | | |
|---|---|--------------------|---------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|--------------|
| | <i>Ingreso autónomo por adulto equivalente</i> | | | | | | | | | |
| <i>Coefficiente de Gini de distribución del ingreso autónomo por adulto equivalente</i> | | | | | | | | | | |
| <i>Incidencia de pobreza relativa al indicador de US\$ 1PPP</i> | | | | | | | | | | |
| | <i>Período</i> | <i>win-win-win</i> | <i>win-win-loss</i> | <i>win-loss-win</i> | <i>win-loss-loss</i> | <i>loss-win-win</i> | <i>loss-win-loss</i> | <i>loss-loss-win</i> | <i>loss-loss-loss</i> | <i>Total</i> |
| Brasil | 1995-2001 | 47,5 | 1,3 | 0,0 | 0,0 | 24,8 | 26,3 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |
| Chile | 1990-2003 | 57,2 | 0,0 | 9,8 | 0,0 | 32,1 | 0,0 | 0,8 | 0,0 | 100,0 |
| Colombia | 1995-2000 | 24,9 | 0,0 | 24,5 | 29,7 | 0,0 | 20,8 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |
| México | 1994-2002 | 0,0 | 2,6 | 11,2 | 17,0 | 36,8 | 32,4 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |
| Paraguay | 1995-2001 | 2,1 | 0,0 | 37,2 | 4,9 | 13,1 | 12,7 | 19,2 | 10,8 | 100,0 |
| Perú | 1994-2002 | 21,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 17,3 | 0,0 | 0,0 | 61,2 | 100,0 |
| Total | | 24,1 | 1,2 | 9,5 | 10,9 | 22,6 | 22,5 | 0,6 | 8,5 | 100,0 |

Fuente: Berdegué et al. 2006



Win = Mejora o al menos se mantiene estable en el indicador con relación a la media rural nacional.

Loss = Empeora en el indicador con relación a la media rural nacional.

Berdegú et al (2006) analizaron las encuestas de hogares para seis países de la región para mediados de los 90's e inicios de la década del 2000. El estudio buscaba comparar los cambios a escala regional en tres indicadores: ingreso autónomo de las personas rurales, incidencia de la pobreza rural, y distribución del ingreso. El estudio comparaba los cambios en estos tres indicadores para las diferentes regiones de cada país, con el cambio promedio para el total de la población rural nacional. Lo que el estudio entrega entonces es una mirada sobre el porcentaje de la población rural que vive en regiones que están estables o que mejoran en uno o más de los tres indicadores respecto de la media rural (mantención o disminución de las brechas), así como en regiones donde las diferencias con la media nacional han aumentado. Los resultados se resumen en el Cuadro 5.

El Cuadro 5 nos permite concluir que solo una cuarta parte de la población rural de estos seis países vive en regiones que han experimentado un mejoramiento (relativo a la media rural nacional) en ingreso, distribución de ingreso y pobreza. Poco más de 40% de la población rural vive en regiones que han experimentado un retroceso relativo a la media rural nacional, en dos o más de estos tres indicadores.

La concentración espacial del bienestar se hace evidente si se considera que la mayoría rural de la población que ha mejorado en los tres indicadores respecto de la media rural, vive en Brasil y en Chile y que solo 15 de las 63 regiones rurales consideradas en los seis países que hacen parte del estudio, han mejorado en los tres indicadores.

El Gráfico 3 ilustra el argumento de la desigual distribución del desarrollo social, a partir de los casos de Brasil y Perú. Podemos observar que en Brasil las regiones dinámicas del sur y centro oeste -beneficiarias claras de los procesos de apertura e integración- tienen índices de extrema pobreza que son cinco veces menores que los del noreste. En el caso del Perú, las diferencias interregionales son aún más dramáticas entre, por ejemplo, un Departamento como Huancavelica enclavado en los Andes con una economía agraria que no logra competir ni en el mercado interno contra las importaciones de alimentos, cuyos índices de extrema pobreza son 12 veces mayores que los de un Departamento con una economía agraria exportadora dinámica, como Ilo, en la Costa del Perú.



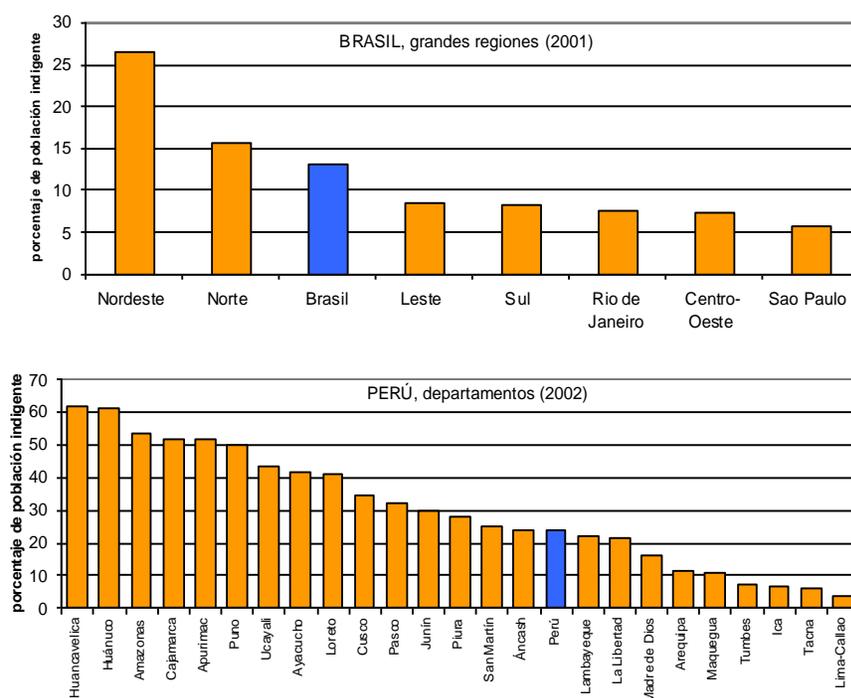


Gráfico 3. Distribución regional de la extrema pobreza, Brasil y Perú.

(Fuente: Dirven M. Comunicación personal, elaboración de CEPAL sobre la base de la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios (PNAD) y de Oficina del Coordinador Residente, 2004).

Bellón et al. (2004) analizaron los datos de 104 mil comunidades rurales de menos de 2.500 habitantes en México. El Gráfico 4 muestra la distribución regional de las localidades rurales cuyo consumo medio de alimentos es insuficiente para satisfacer los requerimientos mínimos nutricionales. El gráfico hace evidente que existen dos Méxicos en materia de pobreza rural.





Gráfico 4. México, distribución de localidades rurales en situación de extrema pobreza.
(Fuente: Bellón et al, 2004).



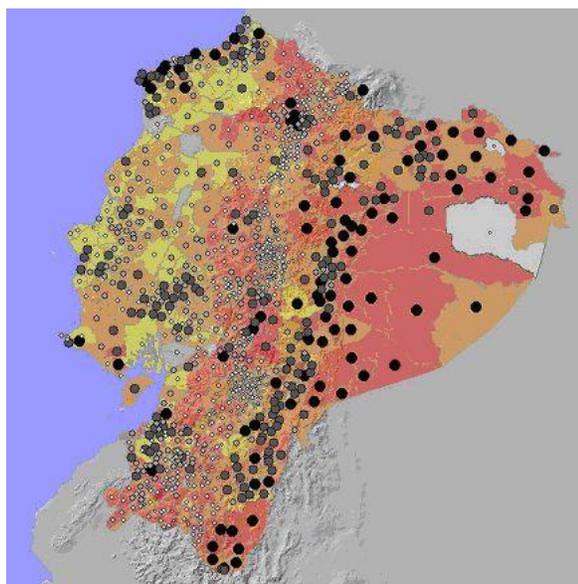


Gráfico 5. Porcentaje de la población bajo la línea de extrema pobreza y desigualdad en el consumo de alimentos.

(Fuente: Farrow A et al, s/f. www.povertymap.net/casestudy/ecuador.cfm. El color rojo indica una mayor incidencia de la extrema pobreza y los puntos negros significan una alta desigualdad en el consumo de alimentos [coeficiente de Gini]).

CUADRO 6. EXPORTACIONES AGROPECUARIAS Y POBREZA RURAL EN DOS REGIONES DE CHILE

| Indicador | Región | |
|---|-------------|-----------|
| | O'Higgins | Araucanía |
| Orientación comercial agropecuaria | Exportación | Nacional |
| Exportaciones silvoagropecuarias (2004, US\$ x 1000) | 1.007.891 | 318.000 |
| Exportaciones silvoagropecuarias/superficie (US\$/ha) | 3.789 | 859 |
| Pobreza rural 1990 (%) | 39,2 | 45,4 |
| Extrema pobreza rural 1990 (%) | 12,9 | 23,2 |
| Pobreza rural 2000 (%) | 17,2 | 34,9 |
| Extrema pobreza rural 2000 (%) | 3,9 | 13,6 |
| Pobreza rural 2000/1990 x 100 | 44 | 77 |
| Extrema pobreza rural 2000/1990 x 100 | 30 | 59 |

Fuente: ODEPA, 2005.



En Chile, se reconoce que hay regiones que se han visto ampliamente beneficiadas por la apertura y la integración; se trata de las regiones agroexportadoras del centro del país, una de las cuales es la Región del Libertador Bernardo O'Higgins. Luego, hay regiones en el centro-sur y sur de Chile que han sido afectadas más bien adversamente, al estar su agricultura orientada a la producción de productos tradicionales para el consumo interno; un ejemplo es el de la Región de La Araucanía. El Cuadro 6 muestra cómo la región agroexportadora (O'Higgins) ha logrado reducir sus índices de pobreza rural en el año 2004 a sólo el 44% en relación a 1990, y la extrema pobreza rural la ha disminuido a sólo el 30% respecto de hace diez años. Por el contrario, la región que no se ha podido insertar en el mercado internacional, sólo pudo reducir sus índices de pobreza y extrema pobreza rurales en el 2000 al 77% y el 59% en relación a 1990, respectivamente. Se trata de un buen ejemplo de la desigual repartición regional de los costos y beneficios de la apertura económica y de la integración comercial.

3. DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIALMENTE DIFERENCIADA DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

¿Por qué las determinantes macro y sectoriales del desarrollo económico y social tienen efectos territoriales tan marcadamente diferenciados en América Latina? O, puesto de otra forma, ¿Cuáles son las determinantes de dinámicas de desarrollo territorial que se expresan en crecimiento económico con inclusión social? Lamentablemente no contamos con estudios sistemáticos y comparables a lo largo de América Latina que aborden estas preguntas de forma directa, lo que nos obliga a bosquejar una hipótesis de respuesta desde la teoría y desde los resultados de algunos estudios parciales y muchas veces relacionados indirectamente con el asunto que nos ocupa.

Las explicaciones parten con los modelos neoclásicos de Solow (1956) y Swan (1956) aplicados al análisis de los procesos de convergencia regional, que otorgan un papel preponderante al progreso técnico en el desarrollo. Romer (1987), Lucas (1988) y Mankiw et al. (1992), extienden el modelo básico para incluir el efecto del capital humano. Barro y Sala-i-Martin (1991, 1992), introducen la idea de la convergencia condicional, donde los niveles tecnológicos y la tasa de ahorro juegan un papel preponderante.



Otro enfoque es el de la distribución espacial de la actividad económica. Una tradición teórica destacada es la de la escuela Alemana de von Thunen (1966), Weber (1909), Christaller (1966), Lösh (1967) e Isard (1956), que eventualmente conduce a la escuela de la ciencia regional de los años 60's y 70's. En América Latina este enfoque tuvo influencia en los primeros esfuerzos de planificación regional (Boisier 1981, 1997). La segunda corriente teórica se inicia con Marshall (1954) y sus estudios de las determinantes de la aglomeración industrial, los que son la base de la abundante literatura reciente sobre clusters, industrialización flexible, nuevos distritos económicos, regiones de aprendizaje y entornos competitivos (milieu). Esta segunda corriente ha sido la más influyente en América Latina en épocas recientes. De acuerdo con Marshall, la aglomeración de firmas en un espacio conlleva a externalidades espaciales localizadas, las que a su vez confieren una ventaja competitiva al conjunto debido a factores tales como el acceso a una fuerza laboral calificada y a insumos y servicios especializados, o los procesos localizados de R&D y aprendizaje que estimulan el cambio técnico y el incremento de la productividad. La Nueva Geografía Económica (Krugman, 1995) plantea que la aglomeración espacial de las actividades económicas resulta de la combinación de economías de escala, tamaño del mercado y costos de transporte.

Otros autores entre los que destaca Sachs (2001), ponen atención al papel de la geografía y, especialmente, a la dotación (endowment) de recursos y al efecto de la distancia y de los costos de transporte. Blum (2003, p. 424) llega al punto de señalar que tal es 'la maldición de la geografía' que "los gobiernos tienen un papel mucho más pequeño en el desarrollo económico que lo que suponen los economistas. Tras controlar por clima, abundancia de recursos naturales y localización, América Latina, por ejemplo, no tiene nada inusual en su dependencia comercial, composición de exportaciones, PIB per capita o desigualdad de ingresos." Escobal y Torero (2005, p. 158) sin embargo concluyen para el Perú que "lo que parecían diferencias geográficas importantes en estándares de vida en Perú, se pueden explicar casi por completo si uno toma en cuenta la concentración espacial de hogares con características observables que no son geográficas, en particular la dotación de activos públicos y privados." Rodrik (2003) sugiere que hay efectos indirectos de la geografía, como el surgimiento de instituciones rentistas tan frecuentemente asociadas a booms económicos basados en recursos naturales.

Un tercer enfoque es el neoinstitucional. Douglas North en su libro más reciente (2005)



ofrece una teoría neoinstitucional comprensiva para “entender el desempeño diverso de las economías, en el pasado y el presente.” Si bien North centra su análisis en los países, su marco conceptual es bastante útil para pensar sobre el desarrollo territorial. North se enfoca en los “emprendedores políticos” (political entrepreneurs, “aquellos en posición de hacer las políticas) como los agentes activos que dan forma a las estructuras institucionales. Además, considera el efecto de dichas estructuras sobre el conjunto de decisiones de los agentes socioeconómicos. Luego vuelve a los cambios institucionales causados por los agentes en sus esfuerzo por mejorar su posición competitiva “en un proceso interminable de cambio” (p. 3). Un aspecto central a la teoría de North es que la estructura institucional en evolución limita las opciones decisionales de los agentes sociales, lo que implica que el desarrollo es “path dependent”.

También desde una perspectiva neo-institucionalista, Rodrik (2003) resume los hallazgos principales de un conjunto de ‘estudios de caso analíticos de países’: (a) La calidad de las instituciones es esencial; (b) la geografía no marca el destino; (c) el crecimiento económico puede iniciarse sin necesidad de que previamente se hagan reformas institucionales profundas y extensivas; (d) sostener el crecimiento bajo circunstancias adversas requiere instituciones tanto más sólidas. Sin embargo, Rodrik señala sucintamente (2003, p. 8), “más allá de declaraciones del tipo de que los derechos de propiedad son buenos para el crecimiento, o que la corrupción es mala, hay mucho que sigue no estando claro. ¿Qué instituciones son prioritarias? ¿Cuáles son las formas institucionales específicas que se necesitan?”

Knight (1992) y Acemoglu y Robinson (2005) han usado el concepto de ‘coaliciones distributivas’. Knight (1992, p. 40) argumenta que “las instituciones sociales afectan la distribución de los beneficios de las numerosas interacciones que constituyen la vida social... el objetivo principal de quienes desarrollan las reglas institucionales es obtener una ventaja estratégica en relación con otros actores...” Acemoglu y Robinson (2005) usan el término para comunicar la noción de que diferentes grupos prefieren distintas instituciones políticas por la forma en que distribuyen el poder político y los recursos. Este punto de vista no es tan diferente de lo argumentado por el Banco Mundial (2006) cuando señala que “cuando los mercados faltan o son imperfectos, la distribución de la riqueza y de l poder afecta la asignación de las oportunidades de inversión... la distribución de la riqueza está estrechamente correlacionada con las distinciones sociales que estratifican a las personas, comunidades y naciones en grupos que dominan y otros que son dominados” (p. 2-3), y que “las instituciones de mercado existen y funcionan en



el contexto de todo un conjunto de instituciones no-de-mercado y políticas que están influenciadas por las desigualdades del ámbito político y social” (p. 107).

La sociología económica enfatiza que los territorios son construcciones sociales que resultan de la interacción de actores en espacios delimitados, las que están mediadas por un marco institucional que a su vez es el producto de dichos tipos de relaciones sociales. Autores como Fligstein (2001), Bourdieu (2001) o (Pérez-Sainz 2006) hacen referencia a dominios, sectores, espacios sociales organizados o milieu (espacios sociales o culturales). Las dinámicas territoriales rurales están incorporadas (embedded) en dichas estructuras institucionales y relaciones sociales, las que afectan las actividades económicas y sus efectos distributivos.

Fligstein (1996, 2001) describe los campos o espacios sociales como sistemas que contienen actores colectivos que intentan producir un sistema de dominación que incluye la producción de una cultura local. En los mercados, los actores sociales buscan asegurar las condiciones que les permitan sobrevivir y eventualmente expandirse. Las reglas que Fligstein destaca como relevantes son los derechos de propiedad, la gobernanza, las reglas de intercambio y las concepciones de control. Estas toman la forma de instituciones que son establecidas a través de la ley, de las costumbres o de las prácticas sociales estructuradas. En tanto procesos políticos, estas reglas implican relaciones con el estado.

Otra perspectiva sociológica es la representada por Granovetter (2004), quien señala que las redes sociales afectan los resultados económicos a través de los flujos de información, de los incentivos de premio y castigo, y de la confianza. Un aspecto crítico es el papel de individuos y organizaciones que cumplen la función de articular o unir redes distintas (Granovetter 2001). Dicha función se relaciona con los conceptos de capital social y de espacios públicos. Bourdieu (2001) reconoce el capital social como los recursos efectivos o potenciales que emanan de la posesión de una red de relaciones sociales, la que a su vez es los resultados de inversiones individuales y colectivas.

En resumen, de la teoría podemos extraer elementos para responder la pregunta que hicimos al inicio del capítulo. Bajo el concepto de gobernanza territorial podemos agrupar un conjunto de factores, de entre los que destacan las coaliciones de actores públicos, privados y sociales y los modos de interacción entre ellos (de competencia en los mercados, de cooperación en redes sociales, o de jerarquía en el Estado). La gobernanza



territorial determina los procesos de cambio institucional, que según Schejtman y Berdegué (2004) constituyen uno de los dos pilares del desarrollo territorial rural. Es este cambio institucional el que establece, a través de sus reglas formales e informales, los procesos de inclusión o exclusión social.

La geografía juega un papel importante a través de factores como la dotación de recursos naturales y el clima y la distancia a los mercados. Los marcos institucionales existentes determinan en buena medida la productividad de los activos, así como las relaciones de los agentes con los mercados. Todos estos elementos hacen parte del ámbito de la transformación productiva, segundo pilar del desarrollo territorial destacado por Schejtman y Berdegué (2004), que es en definitiva lo que conduce a que el territorio se inserte o no en dinámicas de crecimiento económico.

Las condiciones de inclusión social determinadas por las instituciones y el ritmo del crecimiento económico interactúan y se traducen en condiciones particulares de bienestar social, es decir, de ausencia o al menos de reducción de las condiciones de pobreza y de concentración del ingreso.

El punto más importante es que todos los anteriores son factores e interacciones que tienen expresiones particulares o territorio-específicas. Más allá de las determinantes inmediatas de la pobreza o de la desigualdad en un territorio, al final son la geografía, los actores y sus interacciones, y los marcos institucionales, los factores que definen si habrá o no crecimiento económico y si las oportunidades y beneficios del mismo se distribuirán de una forma o de otra entre los distintos estratos sociales. Todo ello, por supuesto, muy sujeto a factores como las condiciones macroeconómicas, la estabilidad política o la efectividad del sistema legal, que no son territoriales y que por ende son parámetros en nuestro marco de análisis.



4. PAPEL DEL DESARROLLO TERRITORIAL

Dado lo anterior, ¿Qué se puede hacer entonces al respecto de la pobreza y la desigualdad desde las políticas y programas de desarrollo territorial rural?

Básicamente son tres los ámbitos de acción:

- (a) estimular los flujos de inversión públicos y privados hacia los territorios afectados por la pobreza y la desigualdad con la finalidad de incrementar la dotación de activos tangibles e intangibles, públicos y privados;
- (b) "territorializar" dichas inversiones con la finalidad de que respondan a las condiciones idiosincráticas del territorio;
- (c) modificar los marcos institucionales para constituir un referente o actor territorial y para buscar la inclusión de los sectores pobres y excluidos.
- (d) Estimular los flujos de inversión pública y privada

No podemos pensar en modificar las condiciones de pobreza y de desigualdad a escala de territorios rurales sin efectuar un cambio en sus determinantes. Vale decir, el objetivo inmediato es acrecentar o mejorar la calidad de aquellos factores que hemos visto que determinan las dinámicas económicas territoriales y sus efectos distributivos: capital humano, sistemas de innovación, dotación de activos públicos y privados, etc. Ningún territorio deja de ser pobre si no accede y dispone de estos activos tangibles e intangibles. Ello significa principalmente incrementar los flujos de inversión pública y privada en beneficio de dichos territorios, pues convengamos que la simple movilización de los activos tangibles e intangibles endógenos de territorios rurales pobres y desiguales, no será suficiente.

Al respecto, reconozcamos de partida un hecho significativo que limita en América Latina el espacio de las posibilidades, en comparación con otras regiones que han hecho un uso importante de los enfoques territoriales de desarrollo rural. En Europa, por ejemplo, las iniciativas territoriales como Leader+ se han realizado sobre los hombros de gigantescos programas de inversión pública, organizados bajo la lógica de asegurar los equilibrios socioeconómicos regionales (fondos estructurales). Leader+ opera entonces como un



complemento relativamente pequeño que incide sobre un flujo de inversión regional asegurado.

En América Latina esa no es la realidad. En nuestra región los flujos de inversión son muy limitados. Las regiones más pobres reciben mucho menos inversión pública que las regiones más ricas, y la inversión privada está casi totalmente ausente de estos espacios.

La inversión que existe - y esto es de especial importancia para nuestra discusión- está ordenada casi exclusivamente con una lógica sectorial. El Estado decide y opera sectorialmente. Incluso los gobiernos locales responden a los incentivos tácitos y explícitos que reciben desde el poder central y también organizan su quehacer con esa perspectiva. Como bien señalan Favaretto y da Veiga (2007), el discurso territorial no ha ido acompañado en América Latina de la correspondiente nueva lógica institucional.

La situación es la misma si miramos lo que sucede con la inversión privada y aún con los movimientos sociales rurales. Sus preocupaciones y lógicas decisionales predominantes no son territoriales, sino sectoriales en el caso de los empresarios y temáticas en el caso de los movimientos sociales (con la excepción de algunos movimientos indígenas que tienen en el centro la reivindicación territorial).

Una primera tarea consiste en incidir para que esos flujos de inversión pública y privada decididos y organizados con una lógica sectorial, se incrementen en los territorios rurales pobres . Si esa condición no se cumple, no se podrá alterar la dotación de activos tangibles e intangibles de los territorios y el espacio para la reducción de la pobreza y la desigualdad será tanto más limitado.

En buena medida, el que ello suceda o no suceda depende de decisiones y variables que no tienen poco que ver con el desarrollo territorial. Pero, desde el territorio y desde los programas territoriales, se puede también incidir sobre los flujos públicos y especialmente privados a través de mejorar el clima territorial de inversión.

Desde las políticas y programas de desarrollo territorial, se puede actuar sobre variables del siguiente tipo:



- Los bienes públicos que determinan la productividad de las empresas del territorio: caminos, electrificación, sistemas de innovación, seguridad pública, etc.
- El acceso de las empresas a financiamiento
- El mercado de trabajo, incluyendo la calificación de la fuerza de trabajo
- Las barreras regulatorias y administrativas que impactan sobre el costo y la competitividad de los negocios
- Los obstáculos al acceso a los mercados dinámicos a los cuales se puede vincular el territorio

Ello requiere, de partida, una evaluación rigurosa del clima de inversión, similar a la que se hace a niveles de países o de cadenas de valor, pero esta vez a escala del territorio. Esto usualmente no es algo que haga parte del instrumental de los proyectos de desarrollo territorial que conocemos.

Territorializar los flujos de inversión

La segunda línea de acción es “territorializar” los flujos de inversión. Fundamentalmente ello implica actuar para. El difícil desafío consiste en equilibrar o complementar las lógicas sectoriales de tal forma de abrir espacio a la consideración de las especificidades del territorio en cuanto a sus condicionantes de base (geografía, marcos institucionales y constelaciones de actores sociales). El sentido de lo anterior es que se esa forma se puede intentar maximizar las sinergias y los efectos multiplicadores en el territorio de las inversiones públicas y privadas.

Son cuatro las dimensiones en que se puede actuar:

- Incidir para que los programas públicos de fomento productivo y especialmente aquellos que tienen su origen en las entidades del sector agrícola, reconozcan el carácter amplio de la economía rural e internalicen el hecho de que los hogares rurales, especialmente los pobres, utilizan una diversidad de estrategias de empleo para mejorar sus condiciones de vida. Solo una muy pequeña fracción de los pobres rurales viven exclusiva o fundamentalmente de ser agricultores. La mayoría recurre también al empleo rural no agrícola, a la migración de algunos de sus



miembros y a las remesas, y, sobretodo, a estrategias de pluriactividad. "Des-agriculturizar" las políticas rurales es el primer paso de la tarea de "territorializar" las inversiones públicas y privadas. Ello no quiere decir no atender a la agricultura, pero si implica dejar de hacerlo a expensas de desatender a los demás sectores que hacen parte de la economía del territorio.

- Fortalecimiento de los vínculos inter-sectoriales involucrando a la micro, pequeña y mediana empresa localizadas en el territorio. La inversión privada en los territorios pobres tendrá un menor efecto sobre la pobreza y la desigualdad si los bienes y servicios que utiliza son provistos por empresas externas, o si la mano de obra calificada se importa de otras regiones.
- Fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales. Como señala José Graziano da Silva (comunicación personal), de alguna forma es un contrasentido hablar de "territorios rurales", cuando lo que en verdad existen son territorios que incluyen núcleos urbanos como el hinterland rural. José Eli da Veiga en sus "Ciudades Imaginarias" ha demostrado categóricamente para el Brasil la existencia de espacios denominados rur-urbanos de lo que en América Latina llamamos "el mundo rural". Sin embargo, hemos visto anteriormente que es en "el campo" donde se localizan los sectores más pobres. El mayor esfuerzo de los pobres por superar esta condición de estar localizados en trampas de pobreza, hasta ahora ha sido la migración. Trabajos como los de de Janvry y Sadoulet (xxxx) en México demuestran que la pobreza y la marginalidad disminuyen inversamente con el aumento de la proximidad con los centros urbanos.
- Valorización de bienes intangibles como el patrimonio cultural propio de algunos territorios rurales latinoamericanos.

Cambio institucional

Será evidente para el lector que la agenda hasta ahora propuesta requiere un agente social que le de contenido y que la conduzca. Además, no cualquier agente y no cualquier contenido aseguran por igual que la inversión pública y privada, territorializada o no, sea incluyente de los sectores sociales pobres y tradicionalmente excluidos. El tercero de los ámbitos de acción se refiere a lo anterior, y tiene que ver con la transformación institucional y con el desarrollo de coaliciones sociales innovadoras.

Los programas de desarrollo territorial pueden incidir sobre dos variables principales:



- Los actores colectivos del desarrollo territorial. Ya hemos señalado que un obstáculo de proporciones del desarrollo territorial en América Latina es que carece de actores cuyo propósito sea representar al territorio como tal. La profunda desigualdad social de América Latina dificulta la constitución de actores capaces de representar los intereses comunes del conjunto social en un territorio determinado. Los intentos de promover espacios multi-actores a nivel local, al estilo de las mesas de concertación de Perú o los consejos municipales de desarrollo sustentable de Brasil, o incluso más limitadamente, las organizaciones por cadena de valor de México, la mayor parte de las veces han tenido un éxito limitado. Un problema consiste en buena medida en cómo atraer a los esquivos actores privados poderosos que no están interesados en la concertación social y menos en torno a un programa de mediano plazo. Otro problema consiste en como evitar la captura de estos espacios por las burocracias estatales, que los crean y utilizan como mecanismos de legitimación.
- La arquitectura institucional del territorio. Entendemos por arquitectura institucional la estructura de regulación conformada por las organizaciones y los marcos instituciones formales e informales. Una adecuada arquitectura institucional para el desarrollo territorial rural está muy asociada a la presencia y calidad de cinco elementos (Schejtman y Berdegué 2004): (a) las atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas; (b) la coordinación, pero también la existencia de controles y equilibrios (checks and balances) entre los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal); (c) las redes y otras formas de asociación entre los gobiernos locales para generar organizaciones de alcance regional capaces de emprender las tareas de la transformación productiva que, por regla general, sobrepasan a las posibilidades de gobiernos municipales aislados, sobre todo en los territorios más pobres; (d) las organizaciones económicas y de representación de la sociedad civil., y de manera muy especial, las redes o coaliciones que vinculan a agentes diferentes entre sí, aspecto que es esencial para impulsar procesos social y económicamente innovadores; (e) los espacios y mecanismos para la concertación público-privada.



5. REFERENCIAS

Acemoglu, D. and J. A. Robinson. 2005. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge University Press.

Banco Mundial (2002). *World Development Indicators 2002*. CD-ROM. Washington, DC.

Banco Mundial., 2005. *World Development Report 2006: Equity and Development*. The World Bank. Washington DC.

Barro R. J. and X. Sala-i-Martin, 1991. *Convergence Across States and Regions*. *Brooking Papers on Economic Activity*, 1:107-182.

Barro R. J. and X. Sala-i-Martin, 1992. *Convergence*. *Journal of Political Economy*, 100:223-251.

Bellon, M.R.; Hodson, D.P.; Martínez-Romero, E.; Montoya, Y.; Becerril, J. (2004). *Geospatial dimensions of poverty and food security: A case study of México*. CIMMYT, Mexico.

Berdegúe , J.A., Schejtman, A., Chiriboga, M., Modrego, F., Charnay, R. and Ortega, J. 2006. *Agriculture for Development: Towards a Latin American regional agenda*. Background paper for the World Development Report 2008 *Agriculture for Development*. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago.

Blum B. S., 2003. *The Curse of Geografy: A View About The Process of Wealth Creation and Distribution*. *Cuadernos de Economía*, 121:423-433.

Boisier, S. 1997 *En busca del esquivo desarrollo regional: entre la caja negra y el proyecto político* *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* Volumen:29 Número:112 Páginas:379-400

Bourdieu, Pierre (2001), *The Forms of Capital*, in Granovetter Mark and Richard Swedberg (2001).



CEPAL (2007). Panorama Social de América Latina 2006. CEPAL, Santiago.

CEPAL (2004). Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999. CEPAL, Santiago.

CEPAL/PMA (2004). Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá. Serie Políticas Sociales N° 88.

Christaler, Walter. (1966) Central Places in Southern Germany. Prentice Hall
de Janvry, A; Sadoulet, E. (2000). Rural poverty in Latin America: Determinants and exit paths. Food Policy 25.

de Janvry A. and E. Sadoulet, 2004. Toward a territorial approach to rural development. Paper prepared for the Fourth Regional Thematic Forum in Latin America and the Caribbean, on Harvesting Opportunities: Rural Development in the 21st century, Costa Rica, 19-21 October 2004.

Deininger, Klaus. Land Policies for Growth and Poverty Reduction. A World Bank Policy Research Report. Washington, D.C.: The World Bank and Oxford University Press, 2003.
Escobal J. and M. Torero, 2005. Measuring the impact of assets complementarities: the case of rural Peru. Cuadernos de Economía, 42:137-164.

Favareto, A. y da Veiga, J. E. 2007. Territorial Approach to Rural Development: The Emergence of a New Paradigm? Manuscript.

Fligstein, Neil (1996). Markets as Politics: A Political-Cultural Approach to Market Institutions. American Sociological Review, 61 (4): 656-673

Fligstein, Neil (2001), The architecture of markets, an economic sociology of twenty-first century capitalist societies, Princeton University Press.

Granovetter, Mark (2004), The Impact of Social Structure on Economic Outcomes, in Journal of Economic Perspectives (Vol 19 Number 1, pp. 33-50).

Granovetter Mark (2001), Economic Action and Social Structure: The problem of



Embeddedness, in Granovetter Mark and Richard Swedberg (2001). *The Sociology of Economic Life*, Westview Press, Second Edition, Boulder, Colorado

Hall, G.; Patrinos H.A. (2005). *Indigenous peoples, poverty and human development in Latin America: 1994-2004*. World Bank, Washington.

Isard W. 1956. *Location and space-economy. A general theory relating to industrial location, market areas, land use, trade, and urban structure*, Published jointly by the Technology Press of Massachusetts Institute of Technology and Wiley, New York, Cambridge.

Knight, Jack. 1992. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge University Press.

Krugman P. 1995. *Development, geography and economic theory*, MIT Press, Cambridge, MA.

Lösh A., 1967. *Teoría económica espacial*, El Ateneo, Buenos Aires, Argentina.

Lucas R. E., 1988. On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 22:3-42.

Mankiw, N. Gregory, Romer, D. and Weil, D. N. 1992. A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107 (2): 407-437

Marshall A., 1954. *Principios de economía*, Aguilar, Madrid.

North, D. C., 2005. *Understanding the process of economic change*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

ODEPA (2005). *Estadísticas de la agricultura Chilena*.
<http://odepa.gob.cl/webodepa/templates/basedatos.html>

Pérez-Sainz, Juan Pablo (2006), *Globalización y Comunidades de Vecindad*, Revista Iconos, FLACSO, Quito, pgs. 27-42

Rodrik D., 2003. *In search of prosperity. Analytical narratives on economic growth*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

Romer P., 1986. Increasing Returns and Long Run Growth. *Journal of Political Economy*,



94:1002-1037.

Sachs J., 2001. Tropical underdevelopment. NBER Working Paper No. 8119.

Schejtman, Alexander y Julio A. Berdegú. 2004. Desarrollo territorial rural. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago, Chile.

Solow R. M., 1956. A Contribution to the Theory of Economic Growth. Quarterly Journal of Economics, 70:65-94.

Swan T. W., 1956. Economic Growth and Capital Accumulation. Economic Review, 32:334-361.

Timmer, C. P. 2002 "Agriculture and Economic Development." In Bruce Gardner and Gordon Rausser, eds., The Handbook of Agricultural Economics, Vol. 2A. (Amsterdam: North-Holland, 2002). pp. 1487-1546.

Valdés, A.; Wiens, T. (1996). Rural poverty in Latin America and the Caribbean. World Bank.

von Thunen J. H., 1966. The isolate state, Pergamon Press, Oxford.

Weber A., 1909. Theory of the location of industries, University of Chicago Press, Chicago.

