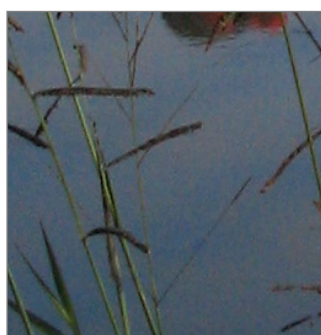
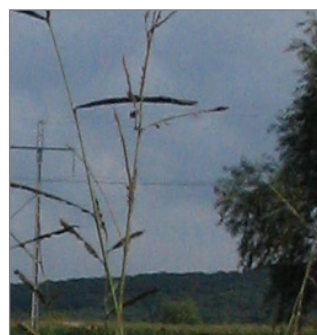
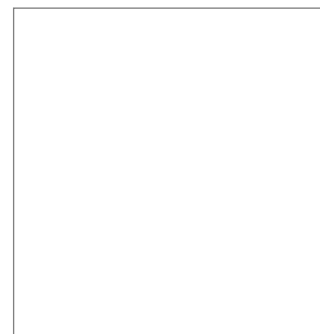




RIMISP

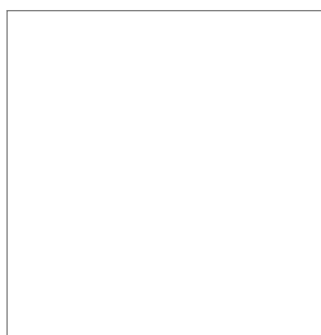
Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

DEBATES Y TEMAS RURALES N° 6



¿Requiere América Latina un Nuevo Estructuralismo para Enfrentar la Pobreza y Desigualdad?

Germán Escobar





RIMISP

Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

*Oficina Huelén 10, Piso 6 Providencia,
Santiago, Chile*

*Dirección Postal Casilla 228, Correo 22
Santiago, Chile*

Tel.: (56 2) 236 4557

Fax.: (56 2) 236 4558

Web: www.rimisp.org

E-mail: rimisp@rimisp.org

*® Copyright Rimisp-Centro Latinoamericano
para el Desarrollo Rural. Se autoriza su
reproducción parcial o total exclusivamente
para actividades sin fin de lucro de carácter
educativo o de promoción del desarrollo rural.
Es obligatorio citar la fuente original.*

Noviembre 2006

A. RESUMEN EJECUTIVO	4
B. INTRODUCCIÓN	5
C. LA DIMENSIÓN DE LOS PROBLEMAS	6
D. ¿QUÉ DISTINGUE LOS PROBLEMAS?	9
E. LOS FUNDAMENTOS DE LAS APROXIMACIONES DE SOLUCIÓN	12
F. ¿CUÁL ES LA PRÁCTICA REAL DE LAS APROXIMACIONES DE SOLUCIÓN?	21
G. HACIA UN NEOESTRUCTURALISMO CON RESPONSABILIDAD SOCIAL	25
H. CONSIDERACIONES FINALES	28
BIBLIOGRAFÍA	30

Este trabajo discute varios puntos de las alternativas que se han venido utilizando en las últimas décadas para combatir la pobreza y disminuir la desigualdad en América Latina: los enfoques de arriba hacia abajo de programas y acciones para el desarrollo, algunos alcances de la apertura comercial y sus anunciados beneficios así como la racionalidad de las aproximaciones de solución a las mencionadas condiciones, se enmarcan en algunas cifras sobre el estado y evolución reciente de la pobreza y la inequidad.

En esta primera parte resulta evidente que el aspecto más importante que se debe resaltar es que la superación de la pobreza es, quizás, el mayor reto político que enfrentan los poderes de decisión en los países de América Latina. Si bien cómo hacerlo, cómo cumplir los requisitos y cómo crear las oportunidades individuales son importantes -y existe un camino largo que recorrer en este sentido- es la decisión política y la concertación público-privada la que determina el principio del fin de la pobreza.

Este análisis se apoya en la concepción del desarrollo pensada desde el individuo y en la posibilidad de tener una unidad de acción colectiva en que se puedan expresar y tratar de armonizar, por una parte, la necesidad de oportunidades y libertades del individuo con el ámbito de acción del Estado y el soporte que esta acción brinde a la construcción de los procesos de desarrollo, por la otra. Este enfoque conduce rápidamente a analizar las condiciones de carácter macro y aquellas de carácter doméstico que son necesarias compatibilizar y que, en la práctica, difícilmente se corresponden en los países Latinoamericanos. Para facilitar este análisis, se recurre a algunos conceptos de A. Sen en las propuestas y en el marco conceptual específico sobre el desarrollo territorial rural. Se hace evidente que los organismos internacionales y los acuerdos creados para los efectos de la liberalización del comercio tienen muchas limitaciones para que jueguen el papel real de instrumentos de superación de la pobreza en los países: sencillamente, las definiciones macro no funcionan en situaciones de tanta concentración de los recursos (se crean círculos viciosos crecientes) ni cuando no se dan las “condiciones domésticas” adecuadas para que los estratos pobres de la sociedad puedan participar y apropiarse de productos y excedentes, necesarios para que se creen las oportunidades y se ofrezcan las libertades a los individuos que requieren insertarse en los procesos de desarrollo.

Dada la preponderancia de la apertura, el comercio internacional y la insistencia de las reglas del juego para el desarrollo de estas actividades, en este documento se revisan algunas prácticas y unos pocos datos de la real práctica de algunos países del norte y, como ejemplo, de Chile que es, quizás, la economía más emblemática de América Latina en términos de la apertura económica y el comercio internacional. De aquí se desprende que se mantienen un grado alto de proteccionismo de los Estados a la producción interna y a la participación de la producción nacional en el comercio internacional ya sea con soporte directo o con diversas formas de compensación. La apertura de las economías tampoco corresponde ni a lo postulado ni a los requerimientos de eliminar las distorsiones.

El repaso de los puntos anteriores lleva a pensar que quizás se está frente a un “estilo” de desarrollo que respondería más a la noción de neoestructuralismo con responsabilidad social. Con esta base se deduce, finalmente, que la combinación de definiciones macro y un mecanismo de decisión autónomo de abajo hacia arriba con instancias participativas y de unión de sinergias, puede responder a los requerimientos de la planificación y de la creación de reales oportunidades a los individuos. Son varios los requisitos que deben cumplirse para establecer esos planes de desarrollo territorial rural, y varios de ellos como la descentralización y la delegación de autonomías, se hacen parte del reto político que enfrentan las instancias de decisión política de los países.



B. Introducción¹

Son prácticamente innumerables los esfuerzos realizados en el mundo entero para superar los problemas de la producción agropecuaria. Como resultado también se hacen innumerables los cambios en la tecnología de producción, la eficiencia en el uso de los factores de producción y las relaciones básicas que permiten, con relativa prontitud, ajustar tecnologías para producir bajo condiciones diversas.

De hecho, las oscuras predicciones Maltusianas actualmente ya no son parte del paradigma de los problemas, y son la nutrición y otros elementos de salubridad pública los que preocupan a quienes se dedican al análisis de este tipo de problemas. Si bien puede declararse que el problema central no es más de producción, una mirada más profunda da lugar a agregar que tampoco es un problema de recursos. El gran cuello de botella se encuentra en la concentración de esos recursos en pocas manos y la capacidad de utilizarlos eficientemente.

El problema es mayor aún, porque alrededor de la concentración de los recursos se detectan niveles de pobreza que afectan proporciones muy altas de la población mundial, dentro de la cual América Latina no es una excepción. La combinación de estados de pobreza y alta concentración de los recursos en unos pocos parecen producir una condición perversa que no permite una salida fácil ni de corto plazo. Esta problemática también parece inhibir los planteamientos de política que se manejan a nivel de los países y de las agencias multilaterales.

A pesar del inmenso progreso de la tecnología, producción y de la sobreproducción mundial de alimentos, las condiciones de pobreza se concentran en el medio rural del continente y son más visibles en estratos tradicionalmente excluidos como las mujeres, las etnias autóctonas y la población de ascendencia africana. Adicionalmente, los problemas ambientales escalan crecientemente y requieren soluciones que no precisamente constituyen las mejores alternativas para importantes proporciones de productores y trabajadores pobres rurales.

Por más de 50 años se ha venido trabajando en el sector rural para tratar de cerrar la brecha de la pobreza, utilizando diversos enfoques: en los períodos de fuerte intervención del Estado, existió concentración en factores como la tecnología, el acceso capital de trabajo, la organización de los productores, la construcción de obras de infraestructura y la mezcla de actividades que pasó desde los servicios de cada factor hasta complejas adiciones de éstos y otros elementos, en programas concentrados en zonas de pobreza. En el período de protagonismo del sector privado y la sociedad civil, existe concentración en procesos más que en factores, entre los cuales sobresale el de competitividad, integración a las cadenas agroproductivas, la gestión de las micro y pequeñas empresas, etc., todo ello en el marco de la integración regional entre países, los tratados de libre comercio, los acuerdos comerciales y la globalización de algunos elementos complejos como las comunicaciones, los capitales de inversión especulativa, la fusión y preponderancia de multinacionales de producción y comercio así como la tecnología de muchos procesos relacionados con la producción.

Este documento está organizado para ofrecer una mirada muy rápida a los problemas de la pobreza y la desigualdad, en la primera parte. La segunda discute algunos distintivos de estos problemas, incluyendo algunos enfoques conocidos que pretenden entender esos problemas y su combinación. En la siguiente sección se analiza la racionalidad de las aproximaciones de solución de dichos problemas; la complejidad de las aproximaciones obliga a seccionar la discusión para tratar de ver algunos de los efectos principales de las soluciones y analizar esas soluciones según niveles del enfoque general y doméstico. Finalmente, se comenta la real práctica de las aproximaciones de solución por parte de los gobiernos, con lo cual se trata de establecer la naturaleza del modelo que enmarca el combate de la pobreza rural y el papel preponderante que deben jugar las condiciones domésticas en las que los individuos pueden expresar y construir sus propios procesos de desarrollo a través del acceso a los factores que les permita materializar su desarrollo.

¹ El autor agradece a Katherin Vargas por su colaboración en la búsqueda de material y a Alexandra Gálvis por su trabajo de edición. Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el VI Simposio Latinoamericano sobre Investigación y Extensión en Sistemas Agropecuarios (IESA-AL VI), 20 a 22 de julio de 2005 en la Universidad de Caldas, Manizales, Colombia.



C. La Dimensión de los Problemas

La pobreza continúa siendo, quizás, el mayor problema para los países de América Latina. Por su enorme magnitud, por su probada sostenibilidad, por los magros resultados de las estrategias de superación y por la aparente ausencia de una estrategia suficientemente fuerte para enfrentar el desafío con altas probabilidades de éxito.

En 2002, el 44% de la población (221 millones de personas) vivían en condiciones de pobreza en América Latina, mientras que el 19% (97 millones) vivían en la pobreza extrema o la indigencia (CEPAL, 2004).

Entre 1999 y 2002, los esfuerzos realizados para superar la pobreza no generaron grandes cambios ni avances significativos. Según la CEPAL, en ese período la tasa de pobreza aumentó en el 0,2%, mientras la indigencia registraba un alza del 0,9%. Traducido a términos absolutos, el número de pobres aumentó en cerca de 10 millones de personas, de las cuales 8 millones correspondieron a personas en condiciones de extrema pobreza.

La pobreza rural de América Latina es mayor que la pobreza urbana. El 38,4% de la población urbana es pobre en tanto que la pobreza rural llega al 61,8% de la población. Así mismo, la incidencia de la pobreza extrema en las áreas rurales superaba en más del 24% a la urbana. Dado el notable grado de urbanización de la región (alrededor del 75% de la población vive en ciudades), 2/3 de los pobres vivían en el año 2002 en áreas urbanas, a la vez que más de la mitad (el 53%) de los indigentes de la región vivía en áreas urbanas. Sin embargo, estas cifras pueden llamar a engaño porque se basan estrictamente en las definiciones estadísticas de urbano y rural que se utilizan oficialmente en los países Latinoamericanos, pero que no necesariamente reflejan ni el sector rural ampliado ni el continuo rural-urbano².

Una mirada un poco más individual a las cifras de algunos países muestra que en Chile, Ecuador, Honduras, México y República Dominicana la disminución de la incidencia de la pobreza fue superior al 1% en el período 1999 a 2001/2003. En algunas áreas urbanas como la de Ecuador, los índices de pobreza e indigencia decrecieron, situándose en el 14,5% y el 11,9%, respectivamente, mostrando una franca recuperación luego de la recesión de fines de la década de 1990. También cabe resaltar la situación de Chile, país en el que la reducción de la tasa de pobreza entre el 2000 y el 2003 no excedió los dos puntos porcentuales, pese a lo cual es el único de América Latina en el que se observaron avances claros y sostenidos en materia de alivio de la pobreza desde 1990. La última información disponible revela que la pobreza bajó del 38,6% en 1990 al 18,8% en 2003, mientras la indigencia descendía del 12,9% al 4,7% en el mismo período. Otros países como Colombia muestran la situación opuesta: la pobreza aumentó de 66,2% al 69% en el sector rural entre 2003 y 2004, en tanto que la indigencia subió del 24,9% al 28,3% entre un año y otro (Portafolio, 2005).

Adicionalmente al problema de la pobreza, América Latina se caracteriza por una enorme desigualdad. Esta desigualdad se manifiesta en diferencias de ingreso, el acceso a los servicios, el poder y la influencia y, en muchos países, el acceso al sistema judicial. El Banco Mundial reporta, al analizar las encuestas de hogares, que el 10% más rico de los individuos recibe entre el 40% y el 47% del ingreso total en la mayor parte de los países, mientras que el 20% más pobre, sólo recibe entre el 2% y el 4% (Perry et al, 2005). La marcada concentración del ingreso que prevalece en la mayoría de los países ha hecho que la región sea considerada la más rezagada del mundo en este aspecto, incluso en comparación con regiones de menor desarrollo social y con niveles de pobreza más elevados.

² "Para la región en general, el hallazgo más sorprendente es que la población rural suma aproximadamente el 42% de la población total, mientras las estadísticas oficiales arrojan una estimación del 24%. En otras palabras, una definición consistente de ruralidad fundada en criterios analíticos sugiere que la población rural de la región casi duplica las cifras entregadas por las estadísticas oficiales. Sin embargo, las diferencias varían de manera significativa entre un país y otro" (Ferranti et al, 2001).

El BID, por su parte, ratifica el análisis anterior, señalando que los indicadores de ingresos muestran que los países de la región están entre los más desiguales del mundo. En la mayoría de países la desigualdad supera los niveles esperados con relación a sus niveles de ingreso per cápita. Esto es atribuido principalmente a las grandes disparidades en la distribución de activos, especialmente en el nivel y calidad del capital humano y en sus retornos. Según el BID, la persistente desigualdad en la región no sólo incide en la posibilidad de reducir la pobreza con el crecimiento económico sino que, además, es un limitante al crecimiento de los países (BID, 2003).

El fenómeno de la desigualdad afecta prácticamente todos los aspectos de la vida: el acceso a la educación, la salud y los servicios públicos; el acceso a la tierra y a otros activos; el funcionamiento de los mercados de crédito y laborales formales; la participación en los mercados de bienes y productos; el acceso a bienes de carácter público, la participación e influencia políticas y, por supuesto, los ingresos. La inequidad es ciertamente persistente y su presencia está relacionada con el alto nivel de desigualdad que se origina en las instituciones excluyentes, perpetuadas desde los tiempos coloniales y que han sobrevivido a los diferentes regímenes políticos y económicos.

La relación entre pobreza e inequidad forma un círculo vicioso que conlleva a que las oportunidades que se crean por acciones públicas y privadas, sean capturadas por personas y organizaciones que están fuera de los niveles de pobreza y que producen, como consecuencia, una mayor concentración de activos en pocas manos, sin que los estratos pobres tengan oportunidad definida de acceder a tales activos. Algunos estudiosos van más allá y sostienen que *"... aumenta los niveles de pobreza y disminuye el impacto del desarrollo económico destinado a reducirla. Es probable que también perjudique el crecimiento económico agregado, en especial cuando se asocia a la falta de equidad en el acceso al crédito y a la educación, y a las tensiones sociales"* (Perry et al, 2005).

El coeficiente de Gini³ ha sido generalmente utilizado para comparar la concentración de bienes en una población. Información tomada del análisis del Banco Mundial (Perry et al, 2005) indica que con contadas excepciones, el coeficiente de Gini es 0,5 o más en los países de América Latina. En la Tabla 1 pueden observarse cifras comparativas con EE.UU. e Italia, para entender mejor el grado de concentración de la riqueza en el continente.

También en las primeras tres columnas de la Tabla 1 se presenta la proporción del ingreso que recibe el decil superior, lo cual corrobora los comentarios sobre la concentración del ingreso. La CEPAL analiza el cambio que sufre el coeficiente de Gini cuando se excluye el decil superior. Del resultado de este ejercicio se dice que *"...en los países de América Latina [excluir el decil superior produciría] una reducción de entre 0,115 (Uruguay) y 0,192 puntos (Brasil) respecto del valor que se obtiene para el total de la población. En contraste, la reducción del coeficiente de Gini que se produce al excluir el decil más rico en un país como EE.UU. no superaría los 0,040 puntos"* (CEPAL, 2004).

³ El coeficiente de Gini es una medida de concentración con un rango entre 0 y 1. Estos valores significan una distribución perfecta y una concentración absoluta, respectivamente.

Tabla 1. Coeficientes de Gini en países seleccionados de América

Países	Coef. de Gini	% del 10% superior en el ingreso total	Participación en el ingreso rural total 10% superior
Brasil (2001)	59,0	47,2	40,2
Guatemala (2000)	58,3	46,8	37,9
Colombia (1999)	57,6	46,5	35,5
Chile (2000)	57,1	47,0	36,1
México (2000)	54,6	43,1	38,7
Argentina (2000)	52,2	38,9	
Jamaica (1999)	52,0	40,1	
República Dominicana (1997)	49,7	38,6	32,6
Costa Rica (2000)	46,5	34,8	28,2
Uruguay (2000)	44,6	33,5	
EE.UU. (1997)	40,8	30,5	
Italia (1998)	36,0	27,4	

Fuentes: Adaptado de Perry et al, 2001 y Dirven, 2004

El análisis de la CEPAL también muestra la tendencia a incrementar la concentración en el tiempo (entre 1990 y 2002). El informe registra aumentos en los valores extremos de fluctuación y en los valores del coeficiente en países como Brasil, Argentina, Costa Rica, Ecuador y Colombia, con la mejoría de sólo 3 países: Guatemala, México y Panamá (CEPAL, 2004).

Mirados los países individualmente, no es sorprendente encontrar que, por ejemplo, en Bolivia la inequidad se haya agudizado. Los hogares de clase media perciben ingresos 48 veces más altos que los hogares pobres. Las proporciones anteriores no contemplan los ingresos de los deciles de mayor concentración: los denominados ricos, ganan 90 veces más que un pobre en Bolivia. Por otra parte, del Censo 2001 se desprende que 6 de cada 10 personas viven en condiciones de pobreza (La Prensa, 2004).



D. ¿Qué Distingue los Problemas?

Son varias las características que se pueden señalar a los problemas de la pobreza rural y la desigualdad. En esta sección se tratan de señalar algunas.

En primer lugar, en la mayoría de los países las condiciones de pobreza y de acceso a ciertos activos básicos, como la educación, atención de la salud, agua potable y saneamiento, vivienda, transporte y comunicaciones así como la capacidad de consumo personal, son peores en las zonas rurales que en los centros urbanos, especialmente cuando se trata de centros de determinado tamaño, que se diferencian mejor de los centros urbano-rurales. A la persistencia de elevados índices de pobreza rural se asocian la fuerte migración hacia las zonas urbanas y, colateralmente, las políticas que han sido desfavorables al sector rural.

En segundo lugar, se reconoce que generalmente hay concentración de la pobreza rural en estratos específicos como las mujeres, los indígenas y, dentro de las familias, los niños (Khan, 2001). La CEPAL reporta que la proporción de pobres en el área rural es consistentemente mayor que la proporción de la población rural en la población total. Del mismo modo, la incidencia de la pobreza rural (indigencia y pobreza) también es mayor en todos los países, sin excepción (Dirven, 2004).

Por su parte, los pobres rurales constituyen un universo heterogéneo. Sin embargo, las clasificaciones tradicionales entre productores con y sin tierra o entre cultivadores y no cultivadores (Khan, 2001), hoy mantienen poca correspondencia con la realidad. La composición del ingreso rural ha cambiado sustancialmente: entre el 40% y el 46% de dicho ingreso es generado por actividades rurales no agrícolas, que incluyen tanto empleo como actividades de transformación y servicios en el área rural. Es clara la tendencia a que el ingreso no agrícola supere el ingreso por empleo agrícola. Sin embargo, también se identifican situaciones en que el empleo no agrícola constituye un refugio, que puede funcionar como una 'trampa de pobreza' para una proporción de la población rural. Así mismo, hay una marcada tendencia a la pluriactividad en el ámbito rural, la cual se estima entre el 20% y el 46%, según el criterio de clasificación que se utilice. Finalmente, el peso de las remesas al sector rural, no es despreciable, si bien parece estar lejos de las grandes proporciones con que se especula (Berdegué et al, 2005).

En cuarto lugar, la relación entre la pobreza y la inequidad no sólo da lugar al círculo vicioso mencionado anteriormente, sino que dicho círculo es creciente: los mayores niveles de inequidad se asocian a los mayores niveles de pobreza, lo cual hace pensar que existe una relación perversa que incrementa las condiciones y consecuencias desfavorables. Por otra parte, el Banco Mundial demuestra que si se mejorara el coeficiente de Gini, los tiempos necesarios para disminuir la pobreza, a una tasa de crecimiento dado, sería menor que el tiempo requerido con los actuales índices de concentración, bajo la misma tasa de crecimiento (Perry et al, 2005). Esto significa que, en general, la desigualdad es un factor retardatario del desarrollo, puesto que desacelera los efectos del crecimiento de las economías. Por otra parte, la pérdida de oportunidades por la concentración de activos como el capital humano, el financiero, el físico y hasta el capital social, puede retrasar el desarrollo económico, por la imposibilidad de que nuevos talentos y nuevas ideas tengan la oportunidad de aportar a las sociedades en vías de desarrollo.

Es bastante común que la pobreza se asocie principalmente con condiciones de bajo ingreso. De hecho, algunos países establecen las líneas de pobreza e indigencia como los límites de consumo que las familias pueden lograr. Es también con el ingreso per cápita que a menudo se cuentan los pobres de los continentes.

Por supuesto, existen otros marcos conceptuales con medidas que conjugan distintos elementos y factores que afectan la vida de las personas y su capacidad de acceso a ciertos activos y servicios en las sociedades humanas.

Entre esas concepciones alternativas, es particularmente interesante la definición de pobreza de Amartya Sen, quien se refiere a la capacidad de pérdida o despojo. Se trata de la ausencia de capacidades y no de ingreso. La pobreza es la ausencia de medios y oportunidades para alcanzar los objetivos de vida. Siendo una situación de ausencia, éste se alivia a través de un proceso de desarrollo⁴.

En la definición de Sen, la ausencia de ingreso es un elemento de la pobreza, entre otros muchos. La esencia de la pobreza es la falta de alternativas a través de las cuales se puedan completar otros objetivos individuales.

En este sentido, la ausencia de educación, la discriminación o la obligación de vivir en condiciones de degradación ambiental, pueden ser tan importantes como la imposibilidad de remontar bajos niveles de ingreso (Cosbey, 2004).

Bajo esta óptica, el ingreso es una libertad "instrumental", de mucha ayuda para alcanzar otras libertades "fundamentales"⁵. Otros ejemplos de libertades fundamentales son una adecuada nutrición, la prevención de enfermedades, la capacidad de leer y escribir, el acceso a sistemas de justicia adecuados, la no discriminación, etc. Se trata de libertades que tienen su propio valor para cada individuo y que le permiten perseguir el tipo de vida que mejor responde a su propia valoración.

En la elaboración conceptual de Sen, el mercado juega un doble papel en el desarrollo: es una fuente de ingreso y constituye una libertad en sí mismo, dado que generalmente los individuos le atribuyen valor a la capacidad de transacción, que es uno de los elementos constitutivo del mercado.

Es también fácilmente entendible que si se acepta el enfoque de Sen sobre los individuos, la distribución equitativa del ingreso tiene una gran importancia, si se quiere asegurar que el crecimiento económico de las sociedades contribuya efectivamente al desarrollo.

Recuadro 1

La desigualdad rural en Bolivia

El área rural de Bolivia no solamente alberga a la mayor proporción de pobres del país, sino que también es la zona de mayor desigualdad económica.

Independientemente a la manera de medir la pobreza, existen pocas dudas de que hay más pobreza en el campo que en las ciudades. Los estudios que describen esta problemática, sin embargo, no exploran las causas de esta situación, por lo que frecuentemente se atribuye la pobreza rural a las ciudades o, en algunos casos, al abandono estatal. Sólo algunos autores destacan la baja productividad rural, especialmente en la agricultura campesina y comunitaria, pero no la relacionan claramente con las formas de organización del trabajo y de utilización de los recursos en esas unidades económicas familiares.

4 Para Sen, desarrollo son las libertades que permiten a los individuos perseguir aquello a que ellos le asignan valor. En este sentido, educación y salud son formas de desarrollo, dado que liberan al individuo para que puedan perseguir sus metas de vida, cualquiera que ellas sean. Otros tipos de libertad son la democracia y la libertad de expresión; la posibilidad de comprar y vender lo que desee, en términos justos; apertura y honestidad en las actuaciones del gobierno y los acuerdos de negocios; la libertad y el orden, etc. El proceso para alcanzar esas libertades es su concepción de desarrollo (Cosbey, 2004).

Estudios que analizan la desigualdad dentro de la propia zona rural, indican que el coeficiente de Gini en el área rural alcanza a 0,65, cuando el correspondiente a Bolivia en conjunto ha sido estimado en alrededor de 0,45. Este dato es sorprendente porque hasta hoy existía la imagen de que dentro del área rural de Bolivia había mucha pobreza pero también más igualdad. Por lo visto eso no es cierto. ¿Será que esto se debe a que el área rural se ha diferenciado mucho y que no es posible unir o mezclar realidades tan diferentes como el campo occidental y el campo oriental? El mismo estudio desagrega la información y encuentra que hay diferencias y que la mayor desigualdad corresponde al altiplano (Gini de 0,674), y la menor a los llanos (Gini de 0,558).

¿Será entonces que eso es porque se están mezclando empresarios con campesinos y que de todos modos es a éstos últimos a quienes corresponde la imagen de pobreza pero con igualdad, mientras que la agricultura empresarial sería menos pobre pero más desigual?

La respuesta es que esto tampoco es cierto. Para verificarlo me remito a los datos de la misma encuesta de hogares. Tomando la información del año 2000 encontré que en la Bolivia campesina (trabajadores por cuenta propia y familiares en la agricultura rural), el ingreso promedio del hogar es muy bajo (de menos de 80 dólares al mes), pero también que su distribución es extremadamente desigual: el coeficiente de Gini alcanza a poco más de 0,63 en el área rural propiamente campesina. En contraste, los ingresos en el resto de la economía son más elevados y se distribuyen con mayor igualdad. De hecho, si comparáramos solamente la Bolivia moderna, encontraríamos que su coeficiente de Gini es más igualitario que el que corresponde al promedio de América Latina y muy cercano al de Costa Rica, que es considerado el país más equitativo del área.

Fuente: Adaptado del artículo de Roberto Laserna, EL CAMPO Y LA DESIGUALDAD EN BOLIVIA. Publicado en Los Tiempos, 12 de diciembre de 2003.

5 Una libertad instrumental es la que contribuye a alcanzar una libertad fundamental. Un buen ejemplo sería la libertad de vender la capacidad de trabajo a un precio justo, con lo cual se genera un ingreso que ofrece la posibilidad de alcanzar otras libertades fundamentales (por ejemplo: nutrición adecuada). La calidad de libertad instrumental sigue una estructura de sistemas y puede una de carácter fundamental servir de instrumental a otra (por ejemplo: la justicia que ayuda a superar la discriminación).



E. Los Fundamentos de las Aproximaciones de Solución

Dada la persistencia de los problemas se pueden identificar varias aproximaciones o ‘modelos’ que se han ensamblado y puesto en práctica en América Latina para combatir la condición de pobreza. Desde la década de los ‘90, la llamada globalización y un enfoque neoliberal que ha dominado actividades privadas y buena parte de las públicas, constituyen el marco genérico en que se plantean las estrategias y programas de disminución de la pobreza, planteadas con un enfoque que intenta pasar de lo general a lo particular. Su aplicación en América Latina ha generado la tendencia del “modelo único de la economía de mercado”, especialmente a partir de la “aceptación” del llamado consenso de Washington, que efectivamente contiene reformas y políticas uniformes que se pretenden aplicar sin mucha discriminación entre los países (Ffrench-Davis, 2004).

Quizás las mayores manifestaciones de la globalización en la arena de la economía son la mundialización del mercado de capitales, la rápida ampliación del comercio internacional y la fuerte concentración en las cadenas agroalimentarias, que se manifiesta, entre otras cosas, en la fusión y expansión de las grandes cadenas de supermercados en todos los continentes⁶. Una serie de decisiones de política en los países y de acuerdos a nivel internacional dan soporte a estas manifestaciones y añaden figuras e instancias que complementan y afianzan estas “modalidades” del neoliberalismo: es así como se ha creado la Organización Mundial de Comercio y se han formalizado y puesto en práctica tratados de comercio, acuerdos regionales y mecanismos preferenciales para incrementar el comercio entre países.

Adicionalmente, instituciones y personas que se dedican a la solución de los problemas de pobreza, concuerdan en condiciones macro que tienen relación directa con el manejo de la economía de los países, especialmente con el crecimiento del producto interno, las tasas de inflación y de cambio, la liberalización de la economía, las reglas del comercio internacional y otros aspectos de política fiscal y monetaria. Esta “estabilidad” del manejo macro de la economía a menudo pretende extenderse al marco político y legal de los países, especialmente en cuanto se refiere a los derechos de propiedad de los activos, a la propiedad intelectual, a las reglas para la inversión extranjera, a la tributación de inversionistas externos en los esquemas de privatización de empresas estatales y otros elementos de la legislación que establece las reglas de juego para la internacionalización de la economía. Hay reconocimiento unánime de que el crecimiento económico es una condición necesaria para la superación de la pobreza, pero no es suficiente para tales fines.

Las condiciones micro son, sin embargo, bastante diferentes, cuando se trata de las aproximaciones a la solución de la pobreza y aún a la inequidad. Las características generales del enfoque neoliberal se orientan hacia un cambio radical en el papel del gobierno, que en este ámbito pasa a tener un papel más de regulador y normativo, abandonando instancias de intervención directa, lo que dio lugar a programas de privatización de empresas de producción y servicios, frecuentemente con grandes ganancias para los inversionistas privados. En los niveles micro, las reglas del mercado son preponderantes y las ganancias en eficiencia económica se persiguen bajo criterios de la iso-marginalidad de los factores de producción, incluyendo la alternativa del intercambio internacional, abierta a través de la “estabilidad” macroeconómica.

6 “Hoy en día los supermercados son protagonistas predominantes en la mayoría de las economías agroalimentarias de América Latina, cuya participación en el mercado minorista pasó de un promedio ponderado por población, de alrededor del 10% al 20% en 1990 al 50% o al 60% el año 2000. En una década de globalización, el mercado minorista en América Latina hizo el cambio que le tomó 50 años al sector minorista en EE.UU.” (Reardon y Berdegú, 2002).

Recuadro 2

Concentración de la tierra y del capital educacional: Dos factores críticos

América Latina se caracteriza por ser el continente que muestra los índices más altos de concentración de la tierra y las expectativas puestas en el desarrollo de los mercados de tierra no parecen confirmarse con los hechos, lo que pone en cuestión la idea de que las reformas agrarias han perdido vigencia. Estudios recientes han puesto de relieve que las transacciones en el mercado de la tierra se efectúan básicamente en el interior de un mismo estrato de productores, sin alterar por lo tanto la desigual estructura de propiedad de la tierra. Por otra parte, se ha constatado que los mercados más dinámicos son los existentes alrededor de las ciudades y en las zonas de reciente colonización, que no suelen ser generalmente los lugares en los cuales viven los campesinos pobres. Los cambios en la estructura de la propiedad de la tierra han sido, por ello, menores y por la vía del mercado no se ha logrado extender el acceso a ese recurso a las familias rurales que han estado tradicionalmente marginadas de su propiedad.

En relación con la educación, se dispone de abundante evidencia empírica con respecto al impacto que tiene el haber alcanzado un cierto umbral de educación sobre los niveles de ingreso y el acceso a ocupaciones mejor remuneradas. En este sentido, las desigualdades en el acceso a la educación pasan a constituir uno de los elementos críticos de reproducción de las desigualdades económicas y sociales.

Aunque en las últimas dos décadas se ha registrado un fuerte crecimiento de la educación -gracias a lo cual los estratos jóvenes tienen en promedio tres años más de estudios que sus padres- persiste una alta concentración del capital educacional, pues los ocupados del decil más rico tienen en promedio seis años más de escolaridad que los del decil más pobre. Además, persisten grandes diferencias en la calidad de la educación a que acceden los pobres rurales, en comparación con aquella del resto de la población.

Las personas que provienen de hogares con escasos recursos suelen cursar ocho años o menos de estudios y, en general, no superan la condición de mano de obra no calificada, con un ingreso mensual promedio cercano a 2,5 líneas de pobreza (LP). Por el contrario, quienes crecen en los hogares con mayores recursos por lo general cursan 12 o más años de estudios, lo que les permite desempeñarse como profesionales, técnicos o directivos, o bien en ocupaciones de categoría no inferior a empleado administrativo o vendedor, con un ingreso promedio mensual superior a 4 LP.

Fuente: Alejandro Schejtman y Julio A. Berdegú, Desarrollo Rural Territorial.

Es importante introducir aquí algunos comentarios sobre las aproximaciones de solución a la pobreza, antes de analizar las aproximaciones de solución a la inequidad.

Sin duda, al alcanzar eficiencia en la asignación y uso de los factores de producción, la liberalización del comercio incrementa directamente la escala de la actividad económica. El problema clave es que la evidencia muestra que dicha liberalización sólo alcanzará el desarrollo sostenible si los factores domésticos necesarios complementarios existen y funcionan y puede, por el contrario, impedir el desarrollo sostenible si están ausentes (Cosbey, 2004).

¿Cuáles son estos factores domésticos? Son complejos sistemas que tienen que ver con inversiones en infraestructura para la producción y el comercio, solución a los problemas de propiedad intelectual, mecanismos y procesos transparentes de adquisiciones del Estado, estándares y controles de calidad, sistemas confiables de control de sanidad portuaria, mecanismos de trazabilidad, legislación operativa sobre abusos laborales y sobre buenas prácticas de producción, por mencionar las principales. Sin embargo, en el contexto de las negociaciones de la OMC, sólo se ventila la liberalización del comercio. Estas condiciones domésticas hacen del comercio internacional una actividad excluyente, en la que pocos tienen libre participación y, especialmente, acceso a los excedentes generados por el ejercicio del libre comercio.

Por otra parte, en la medida que la liberalización del comercio conlleva reducción de tarifas aduaneras, el resultado inmediato para el fisco es más bien evidente: una vez pasado el “incremento natural” del comercio, la posibilidad de que el gobierno tenga que compensar la pérdida de ingresos con nuevos impuestos no es un hecho tan eventual. Esta posibilidad puede tener un gran significado en países en desarrollo donde las tarifas son fuente importante del financiamiento del gobierno central. La visión de largo plazo de un incremento en el volumen y valor del comercio y los logros de nueva inversión externa para reforzar ese creciente comercio que compense las pérdidas por la reducción de tarifas es, ciertamente, de largo alcance. El impacto final sobre los estratos pobres estará en función de la naturaleza de las compensaciones que se introduzcan a través del sistema impositivo.

Es igualmente reconocido que muchas de las fuerzas de la globalización son desintegradoras. En la práctica, integran a los segmentos más dinámicos de la economía con el resto del mundo y dejan a los grupos y agentes más débiles rezagados. Estas fuerzas muy frecuentemente rompen la consistencia que debe existir al interior de cada país, especialmente en relación con la integración de las cadenas agroalimentarias, la cohesión social, el equilibrio entre lo que el país gasta y produce, la relación entre el ahorro y la inversión, entre presente y futuro, entre otros aspectos (Ffrench-Davis, 2004).

Ciertamente, el crecimiento económico tiene una incidencia directa sobre la disminución de la pobreza porque surgen oportunidades de generación de ingresos que, para la mayoría de las personas, se alcanzan a través del empleo asalariado o del empleo por cuenta propia. Pero hay advertencias sobre otras “condiciones domésticas” que son o retardatorias o pueden trabajar en sentido contrario. Así, la CEPAL reporta que se ha demostrado que la asimetría ha aumentado en las últimas décadas, lo que significa que en América Latina el crecimiento del PIB en un punto tiene menor efecto positivo sobre el empleo y la reducción de la pobreza que el efecto negativo de la disminución similar del PIB (Dirven, 2004).

Las aproximaciones de solución de los problemas de la desigualdad han tenido otro carácter. Después de un esfuerzo -que fue poco serio en la mayoría de los países Latinoamericanos- por modificar la distribución a la tierra a través de las reformas agrarias, el grueso de las acciones que buscan contrarrestar la desigualdad se denominan políticas sociales.

La política social se ha entendido como una forma de intervención a nivel macro y que es iniciativa del Estado, en función de lograr algún tipo de justicia dentro de la sociedad concordante al modelo de desarrollo definido por el mismo Estado. En el largo plazo, busca incorporar en la población beneficiaria las herramientas necesarias para lograr su sustento en el tiempo, además de propiciar un desarrollo más humano de los individuos. En general, en los países de América Latina las políticas sociales de salud, vivienda, educación y seguridad social, constituyen herramientas fundamentales para el mantenimiento de la paz social y son un intento dentro del sistema de mejorar la equidad y la justicia social. A estas políticas se adicionan otras de carácter más estructural como los proyectos de infraestructura, que para el caso del ámbito rural, buscan disminuir los altos costos de transacción de los productores rurales, y contribuir a hacerlos más eficientes y competitivos (Ramírez, 2003).

Es claro, además, que ni la pobreza ni la inequidad son fenómenos nuevos en Latinoamérica ni tampoco la búsqueda de sus soluciones. Sin embargo, los resultados son muy magros, variables y sólo en contados casos llegan a establecer una tendencia de efectividad. Se han intentado muchos tipos de combinaciones de políticas de reducción de la pobreza y de disminución de las desigualdades. A pesar de ello, muchos de esos diseños mantienen una aproximación desde los niveles centrales, no sólo en los países sino en las agencias de ayuda multilateral. Esto es fácilmente observable en las estrategias de dichas agencias que, sobre sus propias lecciones, definen áreas sectoriales prioritarias y proyectos focalizados en ciertos estratos de la sociedad (BID, 2003).

El modelo visto desde la pobreza y la inequidad

Resulta interesante dar una mirada a las aproximaciones de solución de la pobreza y la desigualdad desde el punto de vista de los afectados en los estratos de concentración de la pobreza que, por otra parte, constituyen una alta proporción de la población de América Latina.

En este sentido, la literatura señala que la liberalización del comercio ciertamente conduce al crecimiento y que éste tiende a incrementar los ingresos en todos los niveles, lo cual puede reducir el número absoluto de pobres. Sin embargo, este crecimiento no modifica la inequidad de la distribución del ingreso en la sociedad. Por el contrario, las oportunidades que crea la liberalización del comercio son frecuentemente capturadas por quienes ejercen control de los factores de producción y tienen la capacidad de acceder a activos y servicios necesarios para participar con éxito en la apertura económica y la liberalización del comercio. Por estas razones, en el mediano y largo plazo, los estratos pobres pueden sufrir efectos desproporcionados de la transición que se asocia a la liberalización, particularmente cuando no existen programas sociales ni esquemas de seguridad funcionales ni incluyentes (Cosbey, 2004).

Otro punto importante es que aunque exista sinergia entre la apertura, el comercio de bienes y el crecimiento económico -con el consecuente incremento en ingresos personales- se trata de una relación incierta o al menos débil, cuando no existe el soporte institucional apropiado que ofrezca sostén a las políticas. Esto incluye las estrategias para alcanzar la estabilidad macroeconómica, la funcionalidad de la ley y la burocracia; salud y educación masivas y otras libertades instrumentales y fundamentales, en el lenguaje de Sen. Lo anterior implica la necesidad de buscar el desarrollo sostenible como un esfuerzo coherente, en lugar de avanzar con aproximaciones parciales como la sola liberalización de comercio (Cosbey, 2004).

No existe una vinculación demostrada entre la apertura a la inversión y crecimiento económico. Una gran proporción de los capitales externos se mueve en inversiones de corto plazo, que son de carácter especulativo. Persiguen ganancias rápidas y desaparecen del lugar donde las obtuvieron, dejando ganancias marginales por la utilización del sistema. De otros tipos de inversión, la externa directa es la que tiene mayores probabilidades de hacer una contribución directa al crecimiento económico. Existe evidencia que la combinación de inversión externa directa y la apertura comercial y de inversiones tiende a atraer mayores inversiones. Sin embargo, una mayor inversión directa no significa mayor crecimiento si no están disponibles las condiciones institucionales domésticas. Por otra parte, a menudo sucede que la apertura para atraer mayores inversiones, establece condiciones muy difíciles para ejercer realmente la capacidad de regularlas en línea con el interés público común (Cosbey, 2004).

Un aspecto que es de mucha relevancia para observar los efectos en los estratos objetivo es la capacidad de la población pobre para tomar completa ventaja de las oportunidades que abren las aproximaciones de solución a la pobreza y la desigualdad. Independientemente de los esquemas individuales de cumplimiento de objetivos, no es difícil establecer factores y procesos comunes que son necesarios (libertades instrumentales) para obtener condiciones que son generalmente aceptadas por su valor, así no tengan la misma prioridad para todos los individuos (libertades fundamentales). Tampoco se trata exclusivamente de asegurar la focalización de los programas en los estratos de pobreza, para asegurar que quienes necesitan tomar ventaja de las posibilidades sean los beneficiarios directos. Los aspectos críticos tienen que ver con el conjunto de condiciones y alternativas

Los esfuerzos de creación de oportunidades para insertar a los estratos pobres en los flujos y ciclos económicos pueden ser aprovechados, si se establecen las condiciones necesarias para lograr que las condiciones macroeconómicas de los países efectivamente se trasladen a los ámbitos micro. No son despreciables las ideas con relación a que “el desarrollo económico y social requiere de una mejor gobernabilidad democrática, el desarrollo del capital social y la inclusión política de los pobres, lo cual se promoverá por medio de actividades relacionadas con la modernización del Estado” (BID, 2003). Lo crítico es ponerlo en práctica.

El enfoque general de desarrollo

Esta sección, podría iniciarse diciendo que el enfoque general de desarrollo es ciertamente importante, pero no necesariamente decisivo. Cómo una sociedad plantea su imaginario en el largo plazo responde, sin duda, a una serie de preferencias y de condicionamientos sobre temas fundamentales de gobierno, participación, equidad y otros grandes valores que generalmente son tenidos en cuenta cuando se opta o se construye un enfoque de desarrollo de la sociedad. Pero no es decisivo en el sentido del fin último que, de cualquier manera, lleva a obtener un nivel de desarrollo que satisfaga a la inmensa mayoría de los individuos que conforman esa sociedad.

A pesar de que siempre se puede argumentar que el total corresponde a la suma de los individuos, en materias de planificación para el desarrollo es importante determinar claramente a dónde quiere ir el colectivo y, simultáneamente, determinar las condiciones para los individuos que corresponden a la denominación de “desarrollo”. Esto significa que el nivel macro requiere definiciones gruesas, pero coherentes y factibles en los plazos y con los recursos disponibles. Los niveles micro son múltiples y no tienen que seguir un patrón en todos los casos; lo que sí requieren es coherencia con el nivel macro y planes integrales que aseguren que su cumplimiento en el tiempo suman esfuerzos hacia las metas de desarrollo definidas.

Regresando a los planteamientos de Sen, pueden señalarse 5 tipos básicos de libertades, que de elaborarse en sí mismas y de manera coherente entre ellos, constituyen las bases sobre las cuales podría construirse un enfoque general de desarrollo. Estos tipos básicos de libertades son:

- Libertad política y participación/derechos civiles.
- Oportunidades sociales (acceso a educación adecuada, una cobertura eficiente de salud y acceso a información, por ejemplo).
- Facilidades económicas (oportunidades para participar en comercio y producción, para vender su fuerza de trabajo a precios justos, acceso a crédito y otras libertades que sean instrumentales para acceder los objetivos de vida individuales).
- Garantías de transparencia (igualdad de derechos y deberes, garantía de participación justa en negocios y actividades con el gobierno, credibilidad social, asignación y ejecución transparente del gasto público, respeto a la diferenciación y a la acción colectiva frente a los desafíos del desarrollo a niveles micro).
- Seguridad social (ley y orden, seguridad social contra el desempleo la vejez y otros mecanismos de soporte familiar, etcétera)

Los anteriores tipos de libertad son generalmente reconocidos por su valor intrínseco (libertades fundamentales), pero también pueden ser instrumentales en la medida en que sean herramienta para lograr otras libertades. En ese sentido, es que se conforma el proceso de desarrollo y es en razón de éste, que se requiere alta cohesión entre sus componentes.

La combinación de estos tipos de libertad y la definición de los objetivos de vida de cada individuo son los que expanden las capacidades individuales para ir obteniendo unas libertades fundamentales que contribuya al objetivo, en cuyo proceso los activos a que el individuo pueda acceder, contribuyen al logro del objetivo. Es necesario recordar que los procesos son las instituciones que ofrecen libertades como el derecho al voto, la participación política o los derechos civiles. Los activos son las circunstancias personales o sociales de los individuos.

El conjunto de tipos de libertad, como los expresados por Sen, conllevan ciertas definiciones genéricas con relación al tipo de modelo que una sociedad puede elegir. Por ejemplo, las libertades políticas, la garantía de transparencia y la seguridad social se ajustan más fácilmente a un sistema democrático que a otro sistema de organización social.

De manera semejante, las facilidades económicas y las oportunidades sociales pueden tener una relación más en línea con algunas de las características de la globalización, las economías abiertas y la liberalización del comercio, que otras condiciones de desarrollo económico que no son volcadas hacia la internacionalización de las economías mundiales.

El enfoque de desarrollo interno

Como se ha analizado anteriormente, las “condiciones domésticas” juegan un papel crítico para que las aproximaciones de solución que se intentan o puedan intentarse generen los efectos deseados. Así mismo, las decisiones individuales en la definición de objetivos de vida constituyen el hecho central que permite el desarrollo individual.

Es claro también, que las definiciones de política requieren unidades de concentración que agrupen cierto número de personas y condicione, ante la imposibilidad de formular planes y programas para cada miembro de la sociedad.

Con un origen conceptual completamente diferente, Schejtman y Berdegué buscan nuevas respuestas a los problemas de la pobreza rural, para lo cual examinan los condicionantes del desarrollo rural, la convergencia de la reformulación de las estrategias rurales en países y organismos multilaterales y los aportes de la investigación aplicada. Con ello conforman un enfoque con nuevos planteamientos sobre las estrategias de desarrollo rural en unidades de planificación cercanas a los individuos que actúan en ellas, y con los mecanismos para incluir expresiones de individuos organizados, frente a sus circunstancias y a su propia escala de valoración de las "libertades", instrumentales o fundamentales, que puede poner en marcha para conformar un verdadero proceso de desarrollo, se trata del enfoque territorial de desarrollo rural. Los conceptos, definiciones, elementos y criterios del desarrollo territorial rural (DTR) que se incluyen a lo largo de esta sección, están íntegramente basados en este trabajo (Schejtman y Berdegué, 2004), que a juicio del autor es una alternativa viable y deseable para establecer las condiciones "domésticas" del desarrollo y para empalmar con el modelo general.

Los autores definen el DTR como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, con el objeto de reducir la pobreza rural. La transformación productiva está focalizada en articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a los mercados. El desarrollo institucional tiene un doble propósito: estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes y, al mismo tiempo, incrementar las oportunidades para que la población pobre se haga parte del proceso y de sus beneficios.

Sobre la base de la revisión de los aportes de las ciencias sociales y sus aplicaciones, los autores rescatan los siguientes elementos que a juicio de ellos deben considerarse en el enfoque de DTR:


- La competitividad, como condición necesaria para la permanencia de las unidades de producción en la industria.
- La innovación tecnológica, como elemento para el aumento de la productividad y el ingreso rural.
- El enfoque sistémico de la competitividad, que se funda y depende de las características de los entornos que afectan la producción.
- La demanda externa al territorio que constituye el motor de las transformaciones productivas y afecta la productividad y el ingreso.
- Los vínculos urbano-rurales como base del desarrollo de las actividades agrícolas y no agrícolas del territorio.
- El desarrollo institucional.
- La existencia del territorio no como un espacio físico, sino como una construcción social que tiene un conjunto de relaciones sociales que origina y expresa una identidad y un sentido de propósitos, compartidos por los individuos y por las organizaciones públicas y privadas.

Con los argumentos anteriores, los autores plantean ocho criterios para el diseño y operativización de programas de DTR:

- a) La transformación productiva y el desarrollo institucional deben darse de forma simultánea. Se condicionan mutuamente y ambos son necesarios para que se logren reducciones significativas y sustentables de la pobreza rural.
- b) Los programas de DTR deben operar con un concepto ampliado de lo rural, que necesariamente incluye el o los núcleos urbanos con los que las áreas pobres tienen o podrían tener vínculos funcionales en aspectos tanto productivos como sociales.
- c) Para los programas de DTR el territorio es un espacio con identidad y con un plan de desarrollo concertado socialmente. En cada proceso de desarrollo rural, el territorio es una construcción social y no un espacio físico en virtud de variables físicas o económicas.
- d) Los programas de DTR deben considerar explícitamente la heterogeneidad entre territorios. Esto puede dar lugar a tipologías de territorios o a otras maneras de reconocer esta heterogeneidad.
- e) Los programas de DTR deben convocar a la diversidad de agentes (individuos) del territorio. Los sectores rurales pobres pueden por sí mismos desarrollar ciertos tipos de capacidades y competencias, a partir de su propia organización. Sin embargo, habrá otras determinantes del desarrollo a la que los pobres sólo accederán a través de puentes que los vinculen con otros agentes económicos y sociales. Por tanto, la construcción de estos puentes y el relacionamiento con estos otros actores (promoción de la concertación social), son tareas propias del DTR.
- f) Los programas de DTR deben considerar todas las posibles rutas de salida de la pobreza: agricultura, empleo rural no agrícola, migración y sus combinaciones.
- g) Los programas de DTR requieren una compleja arquitectura institucional, que dé lugar a instituciones mediadoras entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, y contenga cinco elementos: las atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas; la coordinación y la existencia de controles y equilibrios entre los niveles nacional, provincial y local de gobierno; 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; las organizaciones económicas y de representación de la sociedad civil; y los espacios y mecanismos para la concertación público-privada en las escalas y ámbitos que sean pertinentes para el DTR.
- h) Los programas de DTR deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo.

Hay varios aspectos relevantes de este enfoque de DTR, en relación con las aproximaciones de solución de la pobreza rural y la desigualdad. En primer lugar, se trata de un marco conceptual sólido donde hay características que permiten la expresión -y ciertamente la negociación- de los objetivos de desarrollo de individuos socialmente organizados: un plan de desarrollo territorial a mediano y largo plazo, en el que pueden plasmarse los objetivos de desarrollo y a través del cual se puede ir accediendo a libertades instrumentales y fundamentales. En segundo lugar, requiere una construcción institucional que se refiere al conjunto de reglas y maneras de realizar actividades, transacciones y resolución de conflictos, lo cual abre la posibilidad de definición por parte de los individuos, conforme a su propia escala de valores. En tercer lugar, se ofrece la posibilidad de una acción colectiva en la que deben participar los sectores público y privado, pero también los pobres y los no pobres de un determinado territorio, lo que significa la posibilidad de acciones conjuntas y acceso directo a excedentes que puedan generarse de la transformación productiva.

Una condición que puede ser de difícil satisfacción en varios países de América Latina es la disposición a organizar el Estado en un esquema de descentralización en el que la unidad territorial pueda operar con un grado aceptable de autonomía, para asegurar que el plan de desarrollo territorial es respetado y potenciado como acción concertada público-privada. Así mismo, en todos los países está pendiente una modernización del Estado que asegure que los organismos y repartos funcionen eficientemente y sirvan de apoyo tanto a las líneas gruesas de política como a las actividades requeridas para poner en práctica los planes territoriales de desarrollo.



F. ¿Cuál es la Práctica Real de las Aproximaciones de Solución?

Es importante después de haber analizado los puntos anteriores, hacer un alto y comparar los lineamientos de las aproximaciones de solución con las políticas reales de la mayoría de los gobiernos, tanto de América Latina como del grupo denominado OCDE.

Desde el punto de vista del modelo general como aproximación a la solución, la liberalización del comercio es, quizás, el elemento más emblemático. Sin embargo, aún reafirmando el impresionante crecimiento que el comercio ha tenido en las últimas dos décadas, la situación real de parte de los países desarrollados está lejos de cumplir los postulados del modelo de la liberalización.

Las interminables negociaciones en las diferentes rondas y aún en el seno de la OMC en las cuales los países en desarrollo deben comprometerse a un descenso gradual de sus subsidios y barreras arancelarias, no son cumplidas por los países considerados ricos. El Recuadro 3 es sólo un ejemplo directo del volumen de subsidios para la agricultura y de los cálculos de los efectos de tales subsidios en las economías en desarrollo.

En una nota de prensa del 15 de junio de 2005, Oxfam da a conocer el informe "una ronda gratis" e indica que *"los países ricos incumplen el compromiso de reducir los subsidios que dañan a los productores de los países en desarrollo, al tiempo que les obligan a abrir sus mercados a la entrada de productos subsidiados. Este doble juego amenaza con convertir la Ronda del Desarrollo de la OMC en una farsa"* (Oxfam, 2005).

Recuadro 3

AGRICULTURA: Banco Mundial pide reducción de subsidios

Con motivo de la cumbre de Johannesburgo, el Banco Mundial exhortó a los países industriales a reducir los subsidios agrícolas, que suman 1.000 millones de dólares por día, para favorecer el desarrollo sustentable de las naciones pobres.

"Reducir los subsidios agrícolas es lo más importante que los países ricos pueden hacer", dijo el director de Políticas de Desarrollo del Banco Mundial. Antes de la cita de Johannesburgo, el Banco advirtió también que aumentar la asistencia al desarrollo y la transferencia de tecnología es esencial para cumplir con el objetivo de reducir a la mitad la población pobre del mundo para 2015, que es la meta establecida por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2000, en la denominada Cumbre del Milenio.

"Una mayor productividad agrícola es crucial para elevar el ingreso de los países en desarrollo", advierte el informe. La agricultura representa, por ejemplo, la cuarta parte de la producción de África y es esencial para alcanzar el 3,5 por ciento de crecimiento económico anual necesario, según el Banco Mundial, para reducir a la mitad la población pobre, ampliar los servicios educativos y de agua potable y combatir el sida.

El estudio del Banco Mundial sugiere que los países pobres obtendrían 9.000 millones de dólares anuales si sus productos agrícolas accedieran sin restricciones a los mercados del mundo industrial, y que recibirían el mismo monto si se les eliminaran los obstáculos para la venta de sus productos textiles.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que incluye entre sus 31 integrantes a todos los países industrializados, estimó que sus miembros gastan en conjunto 1.000 millones de dólares diarios en subsidios agrícolas directos e indirectos.

Fuente: Adaptado de Ferial Haffajee Tierramérica. Medio ambiente y Desarrollo.

Los datos utilizados para este estudio corresponden a una encuesta levantada en el año 2005 a 2.041 productores, de los cuales 1.305 corresponden a hogares campesinos clientes del Programa de Crédito de INDAP y 736 a hogares campesinos que no han recibido crédito de INDAP en los últimos cinco años. Como lo indica el Cuadro 1, la muestra de hogares de clientes de INDAP tiene tres categorías: vigente; moroso y sin crédito. Esta muestra fue seleccionada de la base de clientes de INDAP de los últimos 4 años. La base contiene 91.000 individuos diferentes.

La población en estudio se ha definido en cuatro niveles: clientes de INDAP con crédito vigente, es decir, que tienen una deuda con sus respectivos pagos al día; clientes de INDAP no vigente, es decir, son individuos que han repagado sus créditos y que para la temporada agrícola 2003 no han solicitado financiamiento; cliente INDAP moroso, es un prestatario con deuda en mora vigente con un retraso en su obligación de más de 90 días; y finalmente un grupo control, definido como aquellos hogares semejantes a los beneficiarios del Programa de Crédito de INDAP, pero que no han recibido ningún tipo de crédito desde el año 2000 a la fecha en que se realizó la campaña de terreno. Además se ha buscado identificar al hogar como una unidad de decisión y producción.

La muestra de hogares sin crédito de INDAP, fue seleccionada en terreno debido a la ausencia de un marco para su identificación previa. La estrategia consistió en identificar un hogar campesino vecino de un hogar cliente de INDAP que no hubiera recibido un crédito de la institución en los últimos 5 años. De esta manera se sortearon aleatoriamente 800 hogares clientes de INDAP que sirvieron como punto de partida para la búsqueda de un hogar sin crédito de INDAP, lo que finalmente implicó el levantamiento de datos para 736 hogares.

Según el mencionado informe, los países ricos se han limitado a ponerles otro "nombre" a los subsidios ante la OMC, en lugar de eliminarlos, como es el compromiso. Es así como el apoyo que recibe la agricultura en los países desarrollados no se ha modificado desde 1986, y todavía supera los 250.000 millones de dólares por año. Se estima, además, que gracias a la flexibilidad de la que gozarán estos países cuando las futuras reglas de la OMC entren en vigencia, permitirá que la Unión Europea incremente hasta 30.000 millones de dólares anuales las ayudas que distorsionan el comercio.

En este mismo informe se estima que los países ricos no eliminarán los subsidios directos a la exportación hasta el año 2016, como pronto, y una gran cantidad de las ayudas ocultas se mantendrá. En el documento se menciona que E.E.UU. paga a sus agricultores 6.600 millones de dólares anuales de apoyo oculto a la exportación, lo que corresponde a doscientas veces más de lo reconocido ante la OMC. Las exportaciones de la Unión Europea incluyen 5.200 millones de dólares, cuatro veces la cifra oficial de subsidios a la exportación.

Por su parte, los países de América Latina tampoco han hecho las concesiones que el modelo de la liberalización del comercio requiere para que funcione en un plano de mayor equidad entre países y entre quienes transan sus bienes internacionalmente. Es conocido que una serie de subsidios para la agricultura que se venían perfilando antes del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones se ha mantenido con distintas figuras. Es igualmente conocido que para compensar varios de los compromisos en que los países incurren al momento de acordar tratados de libre comercio y de integración económica, se crean nuevos subsidios que van más allá de los permitidos por los acuerdos internacionales.

Varios de sus subsidios se plantean bajo la figura de recuperación y sostenimiento de condiciones medioambientales, pero no por ello dejan de ser compensatorios ni por eso dejan de ser subsidios. Una manera de ilustrar esta situación se presenta en la Tabla 2, que se concentra en algunos de los subsidios que han ido al sector rural en los últimos años el caso de Chile.

Tabla 2. Clasificación de Instrumentos de Fomento al Desarrollo Silvoagropecuario en la década del '90, según montos acumulados y periodo de aplicación. (Millones de pesos de 2000)

Instrumentos de Fomento	Institución	Periodo Operación	Monto Acum.	Tasa Crec/Anual Periodo	N° Años Aplicación	Monto Año 2000	% Part. 2000
Ley 18.450 fomento a inversión en riego	CNR	1990-2000	95.286	12,5	11	14.407	5,1
Apoyo y Desarrollo Producción Rural	FOSIS	1994-1999	8.928	32,3	6	0	0,0
Forestación camp. y recuperac. suelos	FOSIS	1991-1995	4.571	8,0	5	0	0,0
Fomento productivo indígenas	CONADI	1994-2000	4.750	35,6	7	1.667	0,6
Prog. de riego	INDAP	1995-2000	13.504	63,2	6	4.720	1,7
Recup. de suelos	INDAP	1995-2000	23.977	85,3	6	9.841	3,5
Asesorías técnicas	INDAP	1995-2000	57.905	2,6	6	11.560	4,1
BOGAN	INDAP	1998-2000	8.429	41,2	3	3.423	1,2
Recup. de suelos	SAG	1996-2000	27.243	65,7	5	10.690	3,8
Mej. patrimonio sanitario	SAG	1999-2000	1.796	2,6	2	910	0,3
DL 701 bonificac. forestación	CONAF	1990-2000	51.451	12,2	11	6.275	2,2
DL 701 bonificac. administración	CONAF	1990-2000	8.956	-46,0	11	0	0,0
DL 701 bonif. poda	CONAF	1990-2000	3.949	-36,3	11	5	0,0
DL 701 estab. dunas	CONAF	1990-2000	268	13,4	11	50	0,0
DL 701 bonificac. forest. P. prop.	CONAF	2000	151		1	151	0,1
DL 701 bonif. recup. S. degrad	CONAF	2000	22		1	22	0,0
Subtotal			311.187	22,7		63.722	22,6
% participación			14,3			22,6	

Fuente: MIDEPLAN, 2003.

Las instituciones chilenas que han creado instrumentos de fomento productivo para sector silvoagropecuario (INDAP, SAG, CONAF, CNR y FOSIS) han tenido una tasa de crecimiento en la década de los '90 del 22,7%. En 2000, operaron un total de 63.722 millones de pesos, lo que significa una participación del 22,6% en el total de instrumentos de fomento en el país. Estos instrumentos son: fomento al riego, recuperación de suelos degradados y estabilización de dunas, fomento al desarrollo productivo agrícola mediante asesorías técnicas, fomento al desarrollo ganadero, fomento al desarrollo forestal, fomento productivo de las comunidades indígenas y fomento productivo a zonas de pobreza rural.

Es importante mencionar que a pesar del tamaño relativo de la economía de Chile, la Tabla 2 muestra subsidios por valor aproximado de 100 millones de dólares americanos para el año 2000. También debe mencionarse que existen otros subsidios para las actividades agrícolas y de exportación que alivian las cargas tributarias, cuyo valor puede ser superior a las cifras de la Tabla 2.

Desde el punto de vista de las condiciones domésticas, muchos países muestran falencias serias. No sólo no se dan las condiciones para que los individuos tengan acceso a las libertades que demandan para establecer su proceso de desarrollo, sino que hay muy pocas oportunidades de participación real y muy escasa autonomía para que individuos o grupos organizados adquieran la capacidad para el desarrollo y logren expresar sus valores frente a las circunstancias en que de desenvuelven.

Recuadro 4

Los avances de la descentralización en Chile

La transferencia de una mayor proporción del gasto público en regiones, que se han propuesto los tres últimos gobiernos, no genera una señal nítida de estar produciendo la convergencia que se espera de este tipo de política. En un período de 38 años se detecta convergencia, pero al dividir en períodos más cortos, se encuentra señales robustas de convergencia en un solo período, dejando el período más reconocido de liberalización de los mercados (1975 - 1998) con poca evidencia de convergencia.

El énfasis que se haya puesto en la delegación de los distintos aspectos desde el gobierno central a los niveles regionales, no necesariamente se traspasa a nivel de los gobiernos locales, como unidad administrativa ni a los territorios como espacio productivo y social, presentándose, como se indicó anteriormente, una replicación del estilo centralizado a nivel de la región con relación a los gobiernos locales. Esto se hace evidente al conocer que el adelanto de la descentralización del gasto público hacia los gobiernos locales no ha avanzado de manera similar al del traspaso del gobierno central hacia las regiones. En 1990 sólo el 6,7% del gasto total de gobierno corresponde al sector municipal y el 2001 esta proporción llega al 8%.

Fuente: Adaptado de G. Escobar y A. Schejtman. Conceptualización del desarrollo territorial a partir de identidades y culturas locales.

Algunos aspectos importantes para que se den las condiciones domésticas, tales como la modernización del Estado o la creación y perfeccionamiento de algunos mercados internos (por ejemplo: agua para la agricultura, tierra, servicios ambientales), no son prioridades para muchos gobiernos Latinoamericanos.



G. Hacia un Neoestructuralismo con Responsabilidad Social

Las discusiones a lo largo de este documento indican varias situaciones en relación con las aproximaciones de solución a la pobreza: el esquema de globalización basado en la apertura económica y la liberalización del comercio ciertamente ofrece ventajas, pero funcionalmente puede generar impactos desproporcionados en los estratos de pobreza, debido a la concentración de recursos en pocas manos, por una parte, y a la ausencia notoria de las condiciones domésticas necesarias para apropiarse de esas ventajas. Esto significa, regresando a los conceptos de Sen, que se mantiene la ausencia de alternativas necesarias para que los individuos logren iniciar un proceso de desarrollo.

Los Estados que pregonan el modelo de liberalización ni aquéllos que tienen que acomodarse a dicho modelo realizan esfuerzos definidos para adoptar las reglas de juego. Esto implica que se mantienen inmensas distorsiones en el intercambio internacional que tienen efectos inmediatos en contra de los países en desarrollo y, dentro de éstos, en contra de los estratos pobres que no tienen acceso a los activos que permiten una participación exitosa en los mercados internacionales.

Las condiciones domésticas, por otra parte, tampoco ofrecen los espacios ni los mecanismos para que los individuos organizados puedan expresar, negociar y realizar actividades dirigidas a utilizar, "ganar" sus libertades y generar procesos para sus objetivos de desarrollo. Se manejan, con excepciones, sistemas bastante centralizados con propuestas y estrategias formuladas sectorialmente en respuesta a circunstancias que no necesariamente representan las de los individuos ni los territorios. Es clara la importancia de instituciones de la sociedad civil y la necesidad de políticas que las complementen. En este sentido, parece ratificarse una planificación general de tipo vertical de arriba hacia abajo que si bien puede ser coherente con las políticas macro, no son funcionales con las condiciones domésticas ni responden a condiciones endógenas de individuos ni organizaciones.

Cabe hacerse, entonces, al menos dos preguntas: ¿es realmente cierto que el desarrollo y el combate contra la pobreza deben darse en el marco de un modelo global de apertura y liberalización del comercio? ¿es consecuente con el objetivo de superación de la pobreza mantener mecanismos de planeación verticales de arriba hacia abajo?

Sin duda existen muchas maneras y enfoques para responder a esas preguntas. En relación a la primera y bajo las limitaciones de las discusiones de este documento, no parece muy aventurado decir que la práctica real de la liberalización del comercio, la dificultad de globalizar todos los factores de desarrollo y la necesidad de encontrar respuestas a condiciones muy desfavorables a los países en vías de desarrollo, han llevado a instaurar un estilo y un cuerpo de políticas de desarrollo diferente al propuesto desde fines de los '80. Lo que se visualiza es el perfilamiento de un estilo que poco a poco ha reconocido políticas y estrategias de intervención del Estado, pero dentro de mecanismos de asignación y ejecución de corte neoliberal, con una franca intervención del sector privado y con indicaciones de profundización de la democracia. Quizás se trate de un nuevo enfoque estructural en el que la intervención del Estado es limitada, más transparente y mucho más focalizada que en el pasado, con reglas de operación más competitivas y con objetivos más comprometidos con el desarrollo.

Una mancha que hasta ahora se mantiene indeleble es la inequidad en la distribución y acceso a los activos, que causa inmensas distorsiones en los resultados y los efectos de esas políticas e intervenciones.

A pesar de estas limitaciones, la mayoría de los países de Latinoamérica han incrementado el llamado gasto social, en respuesta a la gran acumulación de deuda social creada, entre otras cosas, por las reformas estructurales de los años 80. Independientemente de las razones últimas para optar por esta vía, lo real es que servicios como la educación o la salud han experimentado significativas mejoras en cobertura y el acceso a infraestructura como la electrificación o la telefonía, también se han ampliado a muchas áreas geográficas dispersas. Independientemente de las muchas limitaciones que podrían señalarse a estas políticas sociales, desde el punto de vista del modelo, estas políticas son indicativas de cierta claridad sobre la necesidad de crear y mejorar las condiciones domésticas.

Pareciera posible, entonces, hablar de un “estilo de desarrollo” neo-estructuralista que adopta una dosis de responsabilidad social, en la cual, es menester reconocerlo, el Estado ha querido comprometer al sector privado a través de sucesivos ensayos de “contratos sociales” entre las partes.

La manifestación de este enfoque a través de la política económica es reconocida por agencias multilaterales, que consideran que estas políticas constituyen el instrumento más efectivo para combatir la pobreza, su reproducción intergeneracional y la desigualdad, siempre que incorpore objetivos explícitos de reducción de pobreza y desigualdad, y que amplíe las oportunidades de empleo de calidad para los sectores de población que enfrentan niveles de pobreza. También especifican que para que dicha política tenga la sostenibilidad para alcanzar sus metas, debe basarse en “consensos amplios de los actores relevantes, resultantes de un debate explícito sobre deseabilidad social en cuestiones tales como pobreza, desigualdad y, en general, sobre el modelo de sociedad justa y sostenible” (COPA, 2004).

Recuadro 5

Un nuevo localismo cosmopolita

Los efectos de los últimos desarrollos tecnológicos se dejan sentir en un refuerzo de carácter “descendente” de las identificaciones sociales y un fortalecimiento “ascendente” de la mundialización de la economía. Ambas tendencias conllevan elementos de incertidumbre y condicionan las transformaciones sociales en curso.

Subyace en todo el proceso del cambio tecnológico en curso un énfasis en lo territorial e identitario. Conceptos tradicionalmente académicos tales como los de autonomía territorial, descentralización, etnicidad o identidades colectivas, son ahora objeto de una febril revisión.

Los procesos de construcción estatal y formación nacional en el desarrollo de los estados modernos, las relaciones intergubernamentales en el seno de los Estados contemporáneos, y la crisis de legitimidad de las instituciones políticas del Estado-nación han pasado a ocupar un lugar preeminente en los análisis y prescripciones.

Como no podía ser menos, la dimensión funcional de la sociedad incide decisivamente en todos los aspectos de las organizaciones humanas. Los alineamientos y fracturas de clase, grupo y género son factores estructurantes de la vida social. Pero los elementos de identidad y territorio son igualmente responsables de la cohesión y dispersión sociopolíticas. Sucede, además, que los ciudadanos muestran su disposición a integrar complementariamente identidades varias correspondientes a los diversos niveles políticos de las instituciones territoriales (municipales, regionales, nacionales, supraestatales).

La mundialización implica un trasvase de autoridad a los mercados internacionales. Simultáneamente los mesogobiernos han acrecentado considerablemente su capacidad de influencia en áreas acotadas tradicionalmente al poder de los Estados. Los ciudadanos también interiorizan las identidades múltiples en un modo que posibilita un acceso más efectivo de la sociedad civil a la formación de decisiones políticas institucionales. El grado de congruencia entre lo particular y lo general es mayor.

...cabe, sin embargo, interpretar los procesos en curso como nuevas formas de civilización capaces de revitalizar la congruencia entre unidad y diversidad y como germen de un nuevo localismo cosmopolita con amplias implicaciones para el devenir futuro de la ciudadanía.

Fuente: Adaptado de Luis Moreno. Global y local: Identidades territoriales y mesogobiernos

En relación a la segunda pregunta sobre el enfoque vertical de arriba abajo, la respuesta es también complicada. De hecho existe en la mayoría de países este esquema de acción y, en los más centralizados, se deja muy poco espacio para otras iniciativas. Los esfuerzos de "descongestión" han terminado por trasladar las decisiones centralizadas a lugares distintos a las capitales nacionales y muchos intentos de "descentralización" delegan obligaciones más que autonomía.

La "consecuencia" de cualquier enfoque acción para el desarrollo y abatimiento de la pobreza en un país debe buscarse, más bien, en la lógica de la inclusión, la representación de la heterogeneidad y en la capacidad de potenciar las ventajas endógenas de los recursos -incluyendo por supuesto el capital humano- disponibles para superar la pobreza y alcanzar el desarrollo. En este sentido, una estrategia centralizada, diseñada con mucha uniformidad, concebida por un puñado de expertos, con asignaciones presupuestales determinadas y con muy poco espacio de adaptación, no parece consecuente ni con la realidad, ni con la capacidad operativa ni con las sociedades rurales que busca modificar.

No se cuestiona que es indispensable trabajar con un enfoque global y local, multidimensional y transversal, que considere las distintas formas en que se expresa la pobreza, los efectos de la globalización sobre las economías nacionales (COPA, 2004). Sólo que las características de esa multidimensional y la necesidad de ofrecer a los individuos las oportunidades y las libertades que reclama Sen, no parecen expresarse bien en un esquema centralizado y verticalizado.

La propuesta de un enfoque territorial con transformación productiva y desarrollo institucional aparece como una alternativa mucho más incluyente y capaz de recoger la heterogeneidad de los países de América Latina. En tanto el desarrollo territorial se enmarque en el modelo general de manejo macro y se consiga que los avances de los distintos territorios vayan adicionando, la consistencia macro-micro se consolida y -provisto que existe real autonomía-las condiciones domésticas se van adaptando a las necesidades de los grupos humanos que protagonizan los procesos de desarrollo.



H. Consideraciones Finales

El aspecto más importante de resaltar en este documento es que la superación de la pobreza es, quizás, el mayor reto político que enfrentan los poderes de decisión en los países de América Latina. Cómo hacerlo, cómo cumplir los requisitos, cómo crear las oportunidades individuales son importantes -y existe un camino largo que recorrer en este sentido- pero es la decisión política y la concertación público-privada la que determina el principio del fin de la pobreza. El gran desafío político de hacer las modificaciones necesarias para abatir la pobreza es la relación directa entre la pobreza y la desigualdad en la posesión y acceso a los factores de producción y los factores no monetarios que son parte integral del desarrollo y bienestar de individuos y la sociedad.

Partiendo de la idea de que el desarrollo se refiere a la capacidad que tiene cada persona para elegir el modo de vida que más valora y desea llevar a cabo, hay una tarea inmensa de la sociedad para facilitar el acceso y establecer un abanico de oportunidades de elección o el conjunto de libertades de que disponen, de manera efectiva, las personas. Ésta es una tarea que seguramente puede encabezar el Estado, a través de su capacidad de generar políticas públicas y facilitar servicios y bienes de carácter público. No es, sin embargo, una tarea exclusiva de ese componente de la sociedad; requiere la participación decisiva del sector privado y de la sociedad civil (incluyendo el llamado tercer sector).

La necesaria concordancia de los esfuerzos de los países con los lineamientos generales en que se mueven actualmente los esfuerzos para buscar el desarrollo, implica que los países busquen un cierto grado de armonización de sus políticas con el “modelo” o “estilo” de desarrollo. Después de un par de décadas, el estilo de desarrollo hoy está ligado a la globalización de ciertos factores, la apertura de las economías y la liberalización del comercio, dentro de los cuales los participantes tienen que ser competitivos para poder acceder a las ventajas que se generan de este tipo de desarrollo. Sin embargo, los acuerdos y los organismos internacionales creados para los efectos de la liberalización del comercio tienen muchas limitaciones para que jueguen el papel real de instrumentos de superación de la pobreza en los países: sencillamente, las definiciones macro no funcionan en situaciones de tanta concentración de los recursos (se crean círculos viciosos crecientes) ni cuando no se dan las “condiciones domésticas” adecuadas para que los estratos pobres de la sociedad puedan participar y apropiarse de productos y excedentes, necesarios para que se creen las oportunidades y se ofrezcan las libertades a los individuos que requieren insertarse en procesos de desarrollo.

Ahora, la práctica real de los países -desarrollados y en vía de desarrollo- no responde totalmente a los acuerdos del “modelo” de liberalización. Se mantienen un grado alto de proteccionismo de los Estados a la producción interna y a la participación de la producción nacional en el comercio internacional bien con soporte directo o con diversas formas de compensación. La apertura de las economías tampoco corresponde ni a lo postulado ni a los requerimientos de eliminar las distorsiones. Quizás se está frente a un “estilo” de desarrollo que respondería más a la noción de neoestructuralismo con responsabilidad social. Esta realidad puede ayudar a disminuir los efectos de la liberalización sobre los estratos de pobreza, pero tampoco resuelve el problema, ya que no afecta la desigualdad ni las “condiciones domésticas” que son necesarias para realmente influir en los niveles de pobreza.

Un análisis desde diferentes puntos de vista lleva a pensar que la propuesta del desarrollo territorial rural, entendido como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, con el objeto de reducir la pobreza rural, es una opción consecuente con varios requisitos para reducir la pobreza rural: reconocimiento de la heterogeneidad de las sociedades rurales; establecimiento de espacios para la expresión de individuos organizados de los elementos de sus objetivos de vida a que asigna valor; una instancia de concertación público-privada a través de un plan territorial; un espacio de planificación que responde a una identidad (existente o por construirse) y es una construcción social con sus propios motores de desarrollo (espacio rural-urbano), entre otras características.

La combinación de definiciones macro y un mecanismo de decisión autónomo de abajo hacia arriba con instancias participativas y de unión de sinergias, puede responder a los requerimientos de la planificación y de la creación de reales oportunidades a los individuos. Son varios los requisitos que deben cumplirse para establecer esos planes de desarrollo territorial rural, y varios de ellos como la descentralización y la delegación de autonomías, hacen parte del reto político que enfrentan las instancias de decisión política de los países.



BID. (2003).

Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social. Documento de estrategia. Washington, D.C.

Berdegúe, J. A.; Reardon, T.; Escobar, G.; Schejtman, A. (2005).

Empleo e ingreso rurales no agrícolas en América Latina. Documento preparado para el X Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile, octubre 18 - 21.

CEPAL. (2004).

Panorama Social de América Latina. LC/L.2220-P/E. Santiago de Chile.

Cosbey, Aaron.. (2004).

A Capabilities Approach to Trade and Sustainable Development: Using Sen's Conception of Development to Re-examine the Debates. International Institute for Sustainable Development. IISD and the Swiss Agency for Development and Cooperation. Winnipeg, Canada.

Confederación Parlamentaria de las Américas, COPA. (2004).

Análisis de Coyuntura. Estrategia, pobreza y desigualdad. RBLAC Estrategia 2000-2005 para América Latina y El Caribe.

Dirven, Martine. (2004).

Alcanzando las metas del milenio: Una mirada hacia la pobreza rural y agrícola. CEPAL. Red de Desarrollo Agropecuario. Unidad de Desarrollo Agrícola. División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Santiago de Chile.

Escobar, Germán. (2003).

La extensión y los servicios de apoyo: Hacia una agricultura sostenible. Experiencias seleccionadas y visión del cono Sur. Santiago de Chile: RIMISP.

Escobar, G.; Schejtman, A. (2005).

Conceptualización del desarrollo territorial a partir de identidades y culturas locales. Santiago de Chile: MIDEPLAN.

Ferranti, D.; Perry, G.E.; Ferreira F.H.G.; Walton, M. (2001).

Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia? Washington, D. C.: Banco Mundial.

Ffrench-Davis, Ricardo. (2004).

Globalización y crecimiento con equidad. Revista Foro, N° 36, Santiago de Chile: Fundación Chile 21.

Khan, Mahmood Hasan.. (2001).

La pobreza rural en los países en desarrollo. Su relación con la política pública. Temas de Economía 26. Fondo Monetario Internacional. Washington, D. C.

MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación). (2003).

Aplicabilidad de los instrumentos de fomento productivo en el período 1990-2000. División de Planificación Regional. Santiago de Chile.

Moreno, Luis. (2004).

Global y local: Identidades territoriales y mesogobiernos. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC, Madrid). Madrid, España.

La Prensa. Edición de abril 25 de 2004. La Paz, Bolivia

<http://166.114.28.115/20040425/negocios/negocios03.htm>

Oxfam. (2005).

Los países ricos, dispuestos a dar la espalda a los más pobres en las negociaciones comerciales mundiales. Nota de prensa. 15 de junio. http://www.oxfam.org/esp/pr150605_subsidios.htm

Perry, G.; Foster, W.; Valdés A. (2005).

Beyond the City. The Rural Contribution to Development. Office of the Chief Economist for Latin America and the Caribbean, World Bank. Washington D.C.

Portafolio. (2005).

La pobreza en el campo aumentó a 69 por ciento en el 2004. Bogotá, Colombia. http://www.portafolio.com.co/port_secc_online/porta_econ_online/2005-05-20/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-2074571.html

Ramírez, Eduardo. (2003). Estructura y evolución de las políticas de lucha contra el hambre y la pobreza rural en América Latina. Santiago de Chile: RIMISP.

Reardon, T.; Berdegue, J. A. (2002).

La rápida expansión de los supermercados en América Latina: Desafíos y oportunidades para el desarrollo. Development Policy Review, Vol. 20, 4. Traducción al Español para el boletín electrónico InterCambios N° 26, Los supermercados: agentes dominantes en las cadenas agroalimentarias. Santiago de Chile: RIMISP. abril de 2003.

Schejtman, A.; Berdegue J. A. 2004.

Desarrollo territorial rural. RIMISP. Debates y Temas Rurales N° 1. Publicación electrónica: <http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=870> Santiago de Chile: