Ponencia realizada para el Seminario sobre
Desarrollo Regional: Marco Conceptual y Lineamientos
Estratégicos para las Acciones de la FAO en América Latina y el Caribe

Un Enfoque Territorial Hacia el Desarrollo Rural:Experiencias Internacionales e Implicancias para la Estrategia de Microregiones en México

Alain de Janvry
Elisabeth Sadoulet

Santiago,Chile. Agosto 2004

Tabla de Contenidos

I. Introducción
II. Evidencia del fracaso de enfoques anteriores hacia el desarrollo rural: progreso insuficiente en la reducción de la pobreza rural y la desigualdad
III. Cambios en la naturaleza de la pobreza y en las oportunidades que deben acomodarse en un nuevo enfoque.
IV. Enfoques territoriales hacia el desarrollo rural como solución potencial
V. Implicancias de la estrategia de reducción de la pobreza rural en México

Editora Biblioteca Virtual Proyecto FODEPAL: Ana María Cavalerie
anamaria.cavalerie@fao.org

I. Introducción

La persistencia de la pobreza rural, la concentración en las áreas rurales de las formas más extremas de la pobreza y el aumento de la desigualdad en la distribución de los ingresos rurales, siguen siendo características del desarrollo rural en América Latina, a pesar de los costosos programas enfocados a reducir la pobreza y la desigualdad. México no es la excepción. Este fracaso generalizado exige la exploración de enfoques alternativos para el desarrollo rural que podrían tener más probabilidades de éxito. Una opción que merece una mayor consideración, es la adopción de un enfoque que distinga entre las áreas marginales y las favorables y que busque integrar las actividades rurales y urbanas en una dimensión territorial centrada en proyectos económicos regionales y en la incorporación económica de los pobres. Ésta ha sido introducida en México a través de la *Estrategia de Microregiones*. A pesar de que aún es muy temprano para evaluar este programa, podemos obtener algunas lecciones de experiencias internacionales que proporcionan pautas para evaluar la estrategia mexicana.

En primer lugar, realizamos esta evaluación caracterizando la reciente evolución de la pobreza rural y la desigualdad en América Latina. Luego, procedemos a explorar un conjunto de cambios cualitativos en la pobreza rural que deben considerarse en un nuevo enfoque. Esto se complementa analizando una serie de nuevas oportunidades para la reducción de la pobreza rural que también debieran tomarse en cuenta en un nuevo enfoque. Considerando las experiencias internacionales en el desarrollo territorial, podemos obtener un conjunto de principios para el éxito del enfoque. Utilizamos dichos principios para analizar la metodología seguida en México para la *Estrategia de Microregiones*.

II. Evidencia del fracaso de enfoques anteriores hacia el Desarrollo Rural: progreso insuficiente en la reducción de la pobreza rural y la desigualdad

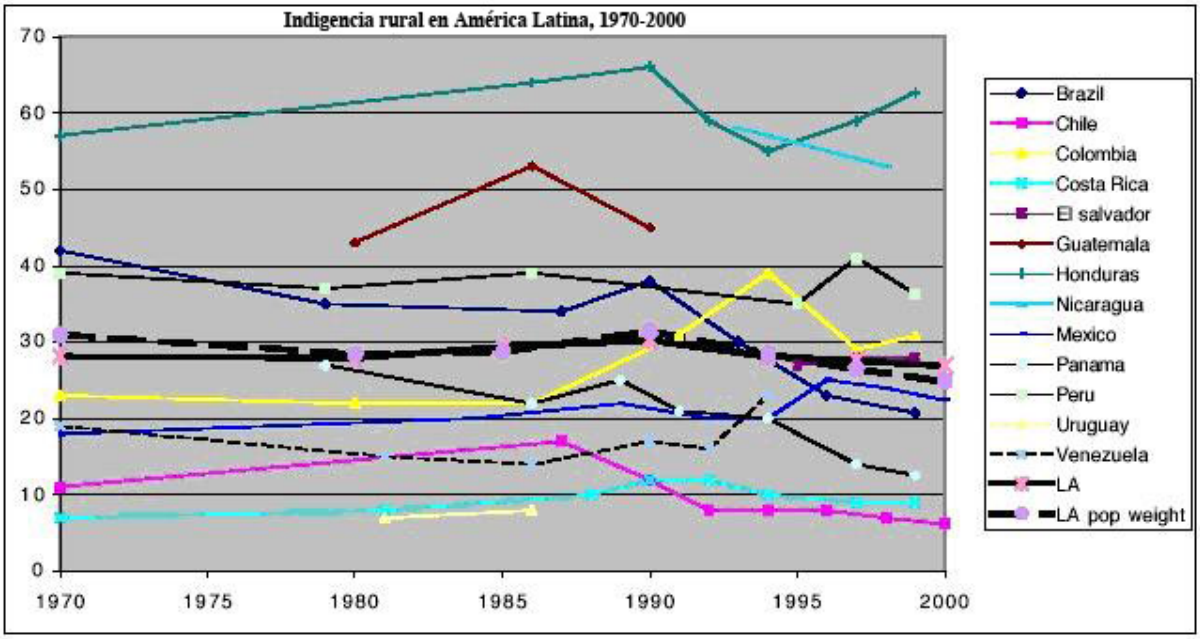
Existen cinco indicadores que nos muestran la base del descontento con los enfoques actuales hacia el Desarrollo Rural. Brevemente, presentamos cada uno de ellos con la información disponible.

2.1. En general, la incidencia de la pobreza rural no ha disminuido y el número de pobres de los sectores rurales ha aumentado

En términos generales, la evidencia disponible muestra básicamente un perfil fijo en la incidencia de la pobreza rural entre 1970 y 2000. Como puede observarse en el Cuadro 1 en América Latina, la incidencia de la extrema pobreza ha permanecido en un 28% en los últimos 30 años. En México, la incidencia de la pobreza rural ha

permanecido en un rango de 45 a 50% desde 1970. Brasil es el único país con una disminución significativa en la pobreza rural, en especial en los años 90. La información de CEPAL indica una marcada reducción en la incidencia de la pobreza entre 1986 y 1996. A su vez, otras fuentes indican una baja del 15% en la incidencia de la pobreza rural entre 1990 y 2000 (Helfand and Levine, 2004). Paes de Barros (2004) calcula que dos tercios de esta disminución de la pobreza se deben a las transferencias de ingreso desde los programas de protección social, particularmente del generoso sistema de pensión y no a los beneficios obtenidos por un rápido crecimiento agrícola. Para toda América Latina, que presenta un estancamiento en la incidencia de la pobreza, el número de pobres de los sectores rurales ha aumentado.

Cuadro1. Incidencia de la pobreza extrema en América Latina, 1970-2000
Indigencia rural en América Latina, 1970-2000



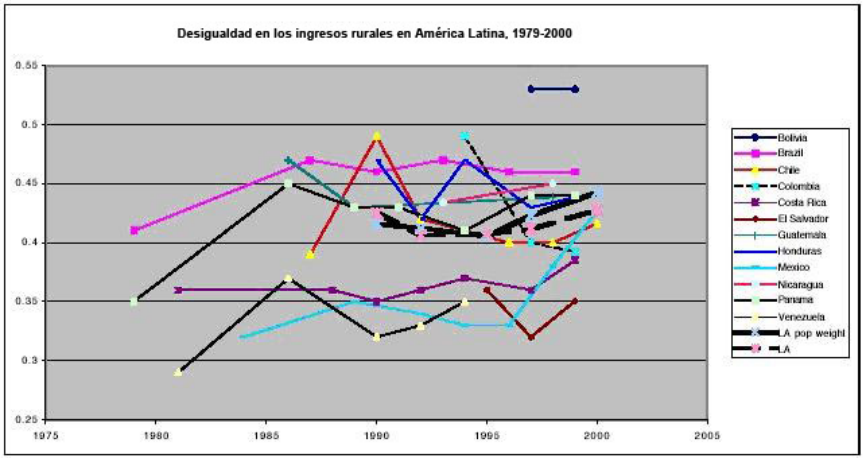
2.2. La desigualdad rural es excepcionalmente alta y va en aumento

La desigualdad es una característica conocida de las sociedades latinoamericanas. Otro rasgo característico de América Latina es que las desigualdades locales tienden a ser tan altas como las desigualdades a nivel nacional. Esto se puede apreciar en los mapas de pobreza que descomponen la desigualdad total dentro y entre los efectos locales. En las comunidades rurales de Ecuador, el 86% de la desigualdad total corresponde a una desigualdad dentro de la comunidad, mientras que sólo un 14%

corresponde a una desigualdad entre la comunidad (Elbers et al., 2004). Por ende, la desigualdad es una característica dominante presente incluso a nivel local. Las grandes desigualdades locales dan a entender que el crecimiento local tendría poco valor en la reducción de la pobreza. Además, la desigualdad rural ha ido en aumento aun cuando ha ido disminuyendo en el sector urbano. En consecuencia, para que cualquier estrategia de reducción de la pobreza a nivel local sea eficaz, debe abocarse al tema de la desigualdad e identificar los mecanismos a través de los cuales se reproducen las desigualdades locales a largo plazo. Ligar las estrategias antipobreza a la reducción de la desigualdad coloca a las iniciativas de desarrollo rural en una nueva perspectiva, diferente a los enfoques tradicionales de desarrollo rural que se han preocupado de los ingresos de los pobres de los sectores rurales.

A excepción de Colombia y Centro América, el aumento de las desigualdades ha sido la norma en todos los otros países. En México, el Gini rural subió de 0,46 entre 1992-94 a 0,51 entre 2000-02, mientras que el Gini urbano cayó de un 0,50 a 0,47 en el mismo período. En Brasil, el Gini rural subió de 0,58 en 1991 a 0,62 en 2000, principalmente porque los beneficios del incremento en las exportaciones agrícolas con menores términos comerciales y el aumento en la productividad produjeron un daño a los campesinos sin tierra -a los pequeños y medianos agricultores-, mientras que benefició a los grandes agricultores (Helfand and Levine, 2004; Hoffmann, 2004). Existe además, evidencia de que las desigualdades tienden a subir considerablemente durante las recesiones y no bajan durante los períodos de recuperación (de Janvry and Sadoulet, 2000). En consecuencia, la preocupación por la desigualdad debería prestar particular atención en la protección no sólo de los pobres sino que también de la clase media durante los períodos de crisis económica. En dichos períodos, los "nuevos pobres" tienden a provenir de estos sectores sociales, lo que contribuye a aumentar las desigualdades. Entonces, para combatir la pobreza rural se deben abordar dos frentes complementarios: combatir la inestabilidad económica y combatir la desigualdad.

Cuadro 2. Desigualdad de los ingresos en la América Latina rural, 1980-2000.
Desigualdad de los ingresos rurales en América Latina, 1979-2000



2.3. El desarrollo social ha mejorado aun cuando las brechas entre el desarrollo social urbano y rural siguen siendo grandes

Se ha producido un notable progreso en el desarrollo social, particularmente en la educación y la salud de los más pobres. De hecho, aunque América Latina esté fallando en el cumplimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio en lo que respecta a la reducción de la pobreza, tiene como objetivo alcanzar las metas de escolarización primaria y mortalidad infantil. En México, se ha producido un rápido incremento en la educación rural secundaria y superior, a pesar de que los niveles aún son muy bajos, subiendo de un 11,5% en 1992 a 21,3% en 2002. En Colombia, los porcentajes de analfabetismo se han reducido a la mitad entre 1978 y 1999 y la escolarización ha aumentado en un 37% en la escuela primaria y en un 52% en la escuela secundaria. Todos los indicadores de salud han mejorado. En Honduras, entre 1980 y 1997, los porcentajes de vacunación aumentaron en un 90%, los nacimientos en los hospitales un 43% y la población con acceso a agua y a servicios sanitarios un 60%.

A su vez, el acceso a servicios de infraestructura básica también ha mejorado. En México, los hogares rurales pobres con acceso a electricidad aumentaron de un 88% a 98% entre 1992 y 2002. En el caso del acceso a servicios de agua potable, se aumentó de un 65 a 86%, pisos sólidos de un 79 a 91% y alcantarillado de un 53 a 69%. Aún cuando los estándares rurales siguen siendo inferiores a los urbanos y desiguales entre las regiones rurales, la actualización ha sido notable.

De este modo, la asimetría entre el aumento de los ingresos, con una pobreza rural que permanece "ancha y profunda" y un desarrollo social que ha progresado, se convierte en un distintivo de América Latina. Entonces, el desafío para el desarrollo rural es lograr un aumento en los ingresos que se equipare con las ganancias logradas en el desarrollo social.

2.4. La migración urbana ha sido la gran válvula de escape para impedir un mayor aumento en la pobreza rural. La pobreza se ha desplazado hacia el entorno urbano

El número de pobres en las áreas urbanas ha aumentado más rápido que el número de pobres en las áreas rurales. En los cálculos que efectuamos utilizando la información de CEPAL, demostramos que la mayor parte de la disminución relativa en la participación de la población rural en la pobreza total no se ha debido a la baja de la incidencia de la pobreza en las áreas rurales, sino que a los cambios poblacionales entre los sectores rurales y urbanos (de Janvry and Sadoulet, 2000). Por ende, la migración ha sido el principal factor en el desplazamiento de la pobreza desde el sector rural hacia el sector urbano. La participación del crecimiento de la población urbana debido a la migración interna y al traslado fue de un 40% en los años sesenta, 41% en los setenta y de 34% en los ochenta (Katz, 2004). Una tarea pendiente del desarrollo rural es ayudar a retener a la población en las regiones rurales (pero no en la agricultura, en donde los cambios estructurales implicarían la necesidad de una disminución en el empleo) y reducir la incidencia de la pobreza en las poblaciones rurales.

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

3.1. Cambios cualitativos en la pobreza rural

Existen cambios profundos en la naturaleza cualitativa de la pobreza rural. Dentro de las más importantes para volver a diseñar el desarrollo rural encontramos las siguientes tres:

A. Existe una diferencia creciente de la pobreza rural entre dos lugares: MRA (áreas rurales marginales) y FRA (áreas rurales favorables).

Una parte de los pobres de los sectores rurales se concentran geográficamente en áreas rurales marginales de baja densidad poblacional, que se definen como áreas ya sea con dotaciones agroecológicas deficientes y/o aisladas y sin acceso a los mercados y a los centros de empleo. Consisten en:

- Bolsos de pobreza geográficos: Los Estados del Sur de México, Nordeste de Brasil, las regiones de la costa oriental de América Central y las altitudes del Altiplano.
- Territorios indígenas: comunidades indígenas arraigadas a sus hogares en el Altiplano y la costa oriental de América Central.

La otra parte de los pobres de los sectores rurales está socialmente difusa en las áreas rurales favorables, las que se definen como áreas con buenas agroecologías y buenas conexiones con productos dinámicos y/o mercados laborales. Consisten en:

- Individuos con baja dotación de bienes, en especial de tierras, educación y capital social.
- Individuos con dotación de bienes, pero que no tiene oportunidades para valorizar dichos bienes en los territorios donde se encuentran (falta de una dinámica regional).
- Juventud rural y personas mayores para los cuales se requieren programas de asistencia social.

Es importante trabajar con el Sistema de Información Geográfica (GIS) y los mapas de pobreza para establecer la dimensión territorial del desarrollo rural. En Nicaragua, por ejemplo, la mitad de los extremadamente pobres vive en una parte del país que se encuentra a 4 horas de viaje de Managua (Raine et al., 2004). En estas áreas rurales favorables, que están bien dotadas agro-ecológicamente y bien conectadas con los mercados y centros de empleo, la pobreza es socialmente difusa. A pesar de que ofrecen las mejores oportunidades de empleo e inversión, los hogares más pobres son aquellos con baja dotación de bienes (en especial de educación, tierras y capital social) y, por lo tanto, una baja capacidad de aprovechar dichas oportunidades. El resto de la pobreza rural en Nicaragua se concentra en las áreas rurales marginales, que tienen una dotación agroecológica poco favorable, una falta de acceso a los mercados y a los centros laborales y frecuentemente están compuestos por comunidades indígenas en los territorios de sus ancestros.

B. Existen cambios importantes en la estructura del empleo y en las fuentes de ingreso en las poblaciones rurales.

Rápidamente, se ha ido aumentando la confianza en el empleo no agrícola y en los ingresos de la población rural, lo que es de suma importancia.

En la mayoría de los países ha disminuido el empleo agrícola, en especial, el componente de trabajo por cuenta propia. Por el contrario, se ha producido un rápido incremento en la participación de la población rural en trabajos remunerados no agrícolas y en el trabajo por cuenta propia no agrícola. En el caso de los hombres,

Durston et al. (2000) entrega los siguientes cambios en los porcentajes de empleados en trabajos no agrícolas:

Trabajo de los Hombres en actividades no agrícolas

Chile	19% (1990)	➔	26% (1998)
Colombia	31% (1991)	➔	33% (1997)
Costa Rica	48% (1990)	➔	57% (1997)
Honduras	19% (1990)	➔	22% (1998)
México	35% (1989)	➔	45% (1996)
Panamá	25% (1989)	➔	47% (1998)
Venezuela	34% (1989)	➔	35% (1994)
Brasil	24% (1997)	➔	24% (1997)

A excepción de Brasil, estas cifras muestran que el empleo de la población rural en actividades no agrícolas ha aumentando en forma progresiva. En el caso de Brasil, otras fuentes demuestran un claro incremento en el empleo rural no agrícola (da Silva, 1999). Entre 1981 y 1997, el empleo rural no agrícola aumentó en un 95% en el Nordeste, un 51% en Sao Paulo, un 52% en el Sureste, un 69% en el Sur y un 100% en el Centro-Oeste.

En correspondencia con los cambios en los patrones de empleo, se han producido cambios rápidos en las fuentes de ingreso, además de un progresivo incremento en las transferencias, particularmente en las remesas de los migrantes. En el caso de México (World Bank-México, 2004), los cambios en las fuentes de ingreso de la población rural entre 1992 y 2002 han sido las siguientes:

Comparación del Ingreso de Acuerdo a sus Fuentes

Trabajo agrícola independiente	39%	➔	13%
Trabajo agrícola remunerado	12%	➔	11%
Empleo no agrícola	29%	➔	42%
Transferencias públicas y privadas, incluidas las remesas	7%	➔	17%
Otras fuentes	13%	➔	17%

Los hogares rurales que están en mejores condiciones tienden a ser relativamente menos dependientes de la agricultura que los hogares más pobres, en especial, en los sueldos agrícolas y más dependientes de fuentes de ingreso no agrícolas.

C. Las desigualdades son elevadas y van en aumento, debido a los mecanismos dominantes de reproducción local de las desigualdades sociales a pesar del crecimiento, empeoradas por un shock en los ingresos.

Las desigualdades locales han demostrado ser altamente resistentes al tiempo y a las recientes transformaciones económicas y sociales (de Ferranti et al., 2004). Por lo tanto, es fundamental la identificación de los mecanismos a través de los cuales se reproducen las desigualdades locales. ¿Cuáles son algunos de estos mecanismos?

La baja inversión de los pobres en la educación y salud de sus hijos es un mecanismo poderoso a través del cual se reproduce la desigualdad. La principal motivación de los programas de transferencia condicional de efectivo, como el Progresa en México y Bolsa Escola en Brasil, es terminar con este patrón hereditario. Al imponer la asistencia a la escuela y las consultas médicas como condición para las transferencias, dichos programas hacen que la transferencia pase de ser un simple ingreso, otorgándole un efecto valórico, logrando un impacto en la escolaridad y en la salud por unidad de transferencia. En México, Progresa elimina la diferencia en los logros escolares entre las comunidades rurales pobres y no pobres, ayudando así a romper la herencia intergeneracional de educación y salud deficientes.

La distribución de las tierras ha permanecido sin cambios durante largo tiempo, contradiciendo las expectativas de contar con una poderosa clase media de familias de agricultores. Esto se debe en parte a que las tierras y los mercados de créditos están fuertemente predispuestos a la riqueza. La tierra se sobrevalora en comparación con el valor de su uso y muchos de los beneficios de tener un terreno que está capitalizado en el valor de la tierra se relacionan con los privilegios de la riqueza (comodidad, prestigio social, beneficios tributarios). En consecuencia, la tierra se sobrevalora para los prestatarios más pobres y sólo los más adinerados pueden acceder al precio total de la tierra. Los mercados de crédito están de igual modo predispuestos a la riqueza debido a los requisitos de garantía para enfrentar la información asimétrica entre prestamistas y prestatarios. De este modo, al existir una escasez de instituciones financieras que reemplacen la riqueza por garantías sociales en el momento de ofrecer un préstamo, los pobres tienden a no ser considerados en los mercados financieros, lo que aumenta la desigualdad. Las instituciones de micro financiamiento han hecho importantes avances para terminar con estos puntos muertos, pero, hasta este momento, no han sido efectivos en el caso de los pequeños agricultores.

Los mercados de alquiler de tierras se encuentran atrofiados y socialmente segmentados debido a la poca claridad de los derechos de propiedad y al poco cumplimento de los derechos. La consecuencia es que la tierra tiende a moverse dentro de círculos de confianza definidos por parentesco y posición social. Los prestatarios pobres tienden a ser excluidos del acceso a las tierras en alquiler por los

grandes propietarios, lo que aumenta las desigualdades locales. En un estudio de mercados de alquiler de tierras realizado en República Dominicana, observamos que las transacciones se reducen a personas de posición social similar en el caso de los hacendados y los arrendatarios en comunidades en donde se han producido ocupaciones de terreno recientes (Macours, de Janvry, and Sadoulet, 2004). Por el contrario, en los lugares donde los derechos de propiedad son seguros, la tierra se encuentra en todas las clases sociales: los hacendados de las clases sociales altas le alquilan a los arrendatarios pobres.

Las desigualdades locales también se multiplican por la pertenencia a redes sociales que determinan el acceso al empleo no agrícola. Un análisis de la información de la comunidad **"Progresa en México"** indica que aquellos que más se benefician de los "privilegios" de sus pares son aquellos que se encuentran más comprometidos en trabajos no agrícolas (hombres, no indígenas, individuos altamente capacitados), lo que contribuye al refuerzo de las desigualdades (Araujo et al., 2004).

Finalmente, la reproducción de las desigualdades sociales también se logra a través de los procesos de la economía política local. La posición social afecta en gran medida la selección de los gastos públicos y la elección de proyectos. En un estudio que utilizó la información municipal en Brasil, se descubrió que los proyectos de trabajos públicos municipales financiados por diputados federales favorecían la desigualdad (Finan, 2004). Esto se da principalmente en las municipalidades en donde la desigualdad de la tierra es moderada en donde existe una representación local más eficaz a través de consejos municipales. De este modo, el clientelismo y las grandes desigualdades sociales reproducen la exclusión social y la regresión general de los programas de gasto público.

Concluimos este análisis de cambios cuantitativos en la pobreza y en el desarrollo social observando que los logros obtenidos en el desarrollo social no se equiparan a los del desarrollo productivo. Ha habido un progreso en los indicadores sociales, pero poco progreso en el estado del ingreso. El crecimiento total ha sido ya sea insuficiente o ha sido incapaz de reducir la pobreza en las áreas rurales. Los nuevos enfoques hacia el desarrollo rural deben ser congruentes con los cambios en la naturaleza cualitativa de la pobreza y deben ser capaces de enfrentar la brecha entre el ingreso y el progreso social.

3.2. Surgimiento de nuevas oportunidades para la reducción de la pobreza rural

Identificamos seis nuevas oportunidades para definir un enfoque alternativo hacia la reducción de la pobreza rural. Consisten en la expansión de la "nueva agricultura", la industrialización de las áreas rurales, el aumento de la integración económica entre las

áreas rurales y urbanas, el progreso en la descentralización del gobierno, la expansión de las organizaciones de la sociedad civil de las áreas rurales y el incremento de las demandas por servicios medioambientales.

A. Oportunidades ofrecidas por la "nueva agricultura"

Aún cuando existe una importante crisis de rentabilidad en la agricultura tradicional debida a una disminución de los términos internacionales de comercio, la urbanización y el aumento de la integración en los mercados internacionales ha abierto nuevas oportunidades para aumentar los ingresos agrícolas en una base de tierra limitada, que caracteriza a los pobres de los sectores urbanos. Esto se manifiesta en la satisfacción de la demanda por cultivos de alto valor, tales como vegetales, frutas y productos animales; alimentos de calidad requeridos por los canales de distribución urbanos y exportaciones (estándares de salud, alimentos orgánicos), entrega estandarizada en los contratos con supermercados, demanda de la agroindustria por exportaciones no tradicionales, etiquetado y certificación de origen, valor agregado posterior a la cosecha en las cadenas de materias primas, etc. Existen muchas historias de éxito de pequeños agricultores dedicados a las exportaciones no tradicionales (Quatro Pinos en Guatemala), haciendo entregas a supermercados (melones in Brasil, ejidos en Jacobs Farms en Baja California) y haciendo contratos con la agroindustria (ver Schejtman, 1998), lo que indica que las oportunidades ofrecidas por la nueva agricultura, como escape a la crisis de rentabilidad de la agricultura tradicional, pueden, de hecho, ser aprovechadas por los pequeños agricultores. No obstante, capturar dichas oportunidades requiere un sólido apoyo institucional para lograr una competitividad y una escala en la entrega, lo que no resulta fácil para los pequeños agricultores.

B. Industrialización de muchas áreas rurales

Se ha producido un incremento notoriamente rápido de la importancia del empleo no agrícola y los ingresos en las áreas rurales. Dirven (2004) estima que el 39% de la fuerza laboral rural se encuentra, en la actualidad, empleada en actividades no agrícolas, de las cuales el 21% corresponde a manufactura y el 77% a servicios. La demanda por servicios puede ser conducida por los ingresos de la agricultura o por la manufactura y el turismo. A su vez, la manufactura se encuentra ligada a la agricultura o a actividades industriales descentralizadas. No todas las actividades no agrícolas ofrecen caminos para salir de la pobreza. A menudo, el trabajo independiente y el empleo en el sector informal son actividades de baja productividad que ayudan a la sobrevivencia y que proporcionan redes de seguridad importantes (además de la agricultura de subsistencia y al empleo agrícola remunerado), pero con remuneraciones que perpetúan la pobreza. Estos son sectores en donde las mujeres y las poblaciones étnicas tienden a estar sobre representados. El acceso al empleo no

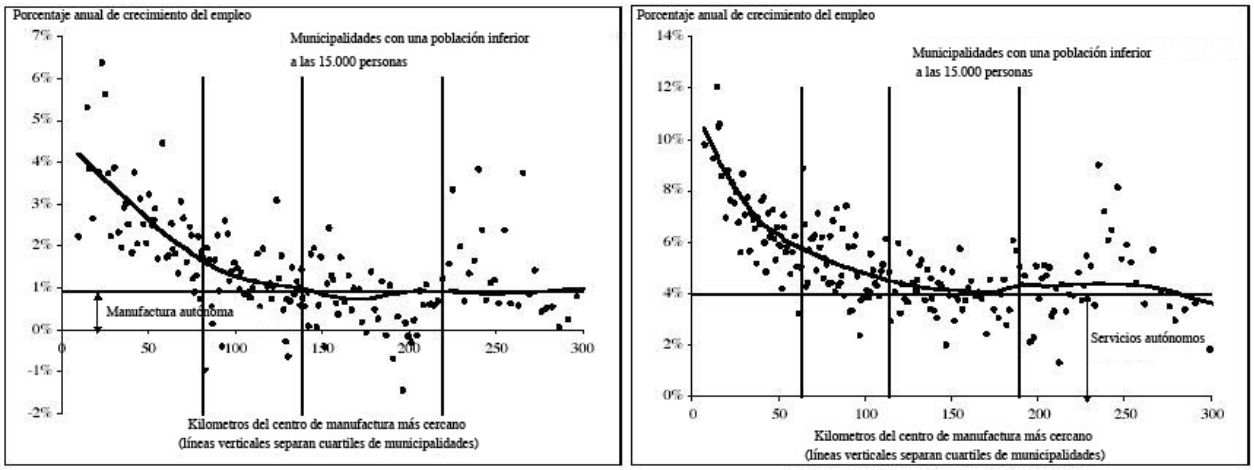
agrícola de alta productividad depende fundamentalmente de la ubicación, la educación y la juventud (Reardon, Berdegué, and Escobar, 2001).

C. Aumento de la integración económica de las áreas rurales con las áreas urbanas

El incremento de la integración entre los mercados rurales y urbanos se refleja en la convergencia entre los sueldos rurales y urbanos. En México, la relación de sueldos rurales/urbanos subió de un 28% en 1992 a 40% en 2002 (World Bank-México, 2004). Esta convergencia en los sueldos, que beneficia más a la gente con estudios y a las áreas con mayores ingresos, ha sido un factor importante en el incremento de la desigualdad rural observada durante el período.

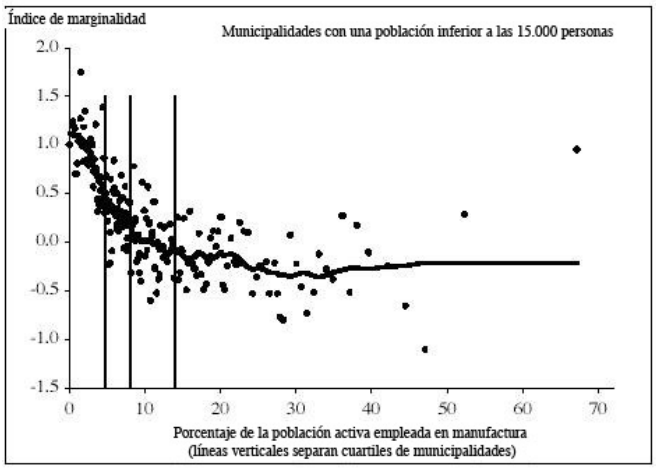
Como se ve en el Cuadro 3, es fundamental la proximidad a las áreas urbanas para el crecimiento laboral en manufactura y, en un menor grado, en servicios. Las municipalidades rurales y semi urbanas con el mayor crecimiento laboral en servicios y manufactura son las más cercanas a los principales centros de empleo. El crecimiento laboral en el área de servicios no depende tanto de la distancia con los centros de empleo, ya que también responden al potencial agrícola y al gasto de los ingresos de remesas en la municipalidad (Araujo, de Janvry, and Sadoulet, 2004). En México, la mitad de las municipalidades rurales y semi urbanas se benefician de este efecto de proximidad en el empleo de manufactura y en un 70% en servicios.

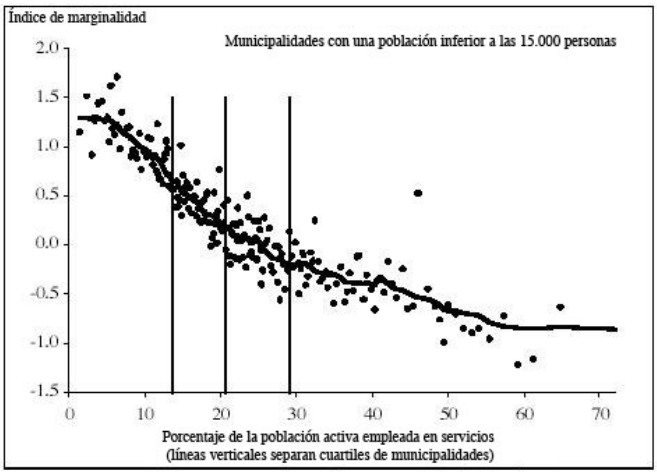
Cuadro 3. Porcentaje anual de crecimiento del empleo en manufactura y servicios en municipalidades rurales y semi urbanas según la distancia a los centros de empleo en México, 1990-2000
(Cada punto representa 10 municipalidades. Fuente: Araujo, de Janvry, and Sadoulet, 2004)



Como se puede apreciar en el Cuadro 4, el empleo en manufactura y servicios en las áreas rurales está asociado con la pobreza más baja, según la medición del índice de marginalidad municipal. Estas regularidades empíricas sugieren que un enfoque territorial rural/urbano combinado para la reducción de la pobreza, que acerque las áreas rurales hacia los centros de empleo urbanos, ofrece oportunidades para un nuevo enfoque hacia el desarrollo rural.

Cuadro 4. Empleo rural no agrícola y niveles de pobreza en las municipalidades rurales y semi urbanas, México 2000
(Cada punto representa 10 municipalidades. Fuente: Araujo, de Janvry, and Sadoulet, 2004)





D. Se ha producido un progreso considerable hacia la descentralización del gobierno a nivel municipal

Como consecuencia de la estrategia de industrialización mediante la sustitución de las importaciones utilizadas en América Latina desde la década de los cincuenta hacia mediados de los ochenta, el desarrollo económico estuvo altamente centralizado en unas pocas mega ciudades y en un sector de grandes industrias, lo que dejo a regiones enteras y sectores productivos al margen de las dinámicas de desarrollo. Como resultado del éxito limitado de las políticas de ajuste estructurales respecto de la economía local y del desarrollo social, han surgido fuertes demandas por cambios en este patrón de desarrollo. Funcionarios y representantes locales de organizaciones del sector público y privado están solicitando un rol más preponderante de los gobiernos locales, no sólo en el sector social, sino que también en asuntos económicos. Esto ha llevado a una extensiva descentralización en la mayoría de los países de América Latina hacia los estados y las municipalidades. En general, el desarrollo social local se ha favorecido, pero los beneficios económicos en el empleo y las oportunidades de

inversión han quedado rezagados. Con todo, aún falta una descentralización a nivel regional en este proceso.

La mayoría de los países latinoamericanos han aumentado la participación de los ingresos con las municipalidades (Brasil, Colombia, México, Chile, Bolivia, Guatemala) o con las provincias (Argentina) y los estados (Venezuela). En muchos casos, se ha transferido la responsabilidad por la educación primaria, la salud, el suministro de agua, la infraestructura local y la seguridad a las municipalidades. No obstante, la descentralización en la mayoría de los casos ha sido incompleta, ya que raramente ha sido acompañada por una descentralización fiscal y una capacitación financiera (préstamos) para las municipalidades.

En Bolivia, la extensiva descentralización de 1994 hizo de la municipalidad la unidad básica de gobierno. La parte de los ingresos fiscales nacionales transferidos del gobierno central hacia las municipalidades aumentó de un 10% a un 20% sobre la base del ingreso per cápita. La descentralización llevó a un cambio en la asignación del presupuesto municipal, con un fuerte incremento de los proyectos de desarrollo urbano, educación, salud, manejo de las aguas, comunicaciones y servicios sanitarios. Por el contrario, los proyectos relacionados con la generación de ingresos (energía, industria y turismo, transporte y agricultura) se han estancado o han sufrido un retroceso (Faguet, 1997). La descentralización estuvo acompañada de una mayor representación, participación y responsabilidad. Los cambios introducidos incluyeron la elección directa de los alcaldes, la introducción de comités de vigilancia creados para fiscalizar el gasto municipal, el reconocimiento del estado legal de las organizaciones de pequeños agricultores y personas indígenas y la reducción de la preferencia urbana mediante la extensión de la jurisdicción municipal hacia áreas suburbanas y rurales en la municipalidad.

En Colombia, la elección directa de los alcaldes y la transferencia de los ingresos y de las responsabilidades (supervisión de la salud, agua, caminos locales y educación primaria) a las municipalidades se introdujeron a principios de 1983. Esto condujo a profundas mejoras en la cobertura de educación y de salud, lo que produjo una baja en el analfabetismo y un aumento en la cobertura de los servicios de salud de un 35% en 1990 a un 63% en 2001. Los ingresos por impuestos locales también aumentaron. Nuevamente, los beneficios se obtuvieron principalmente en los servicios sociales básicos y la infraestructura a pequeña escala.

Los resultados de las experiencias en Bolivia y Colombia demuestran claramente los beneficios potenciales de la descentralización a nivel municipal para lograr una mayor eficacia en los servicios sociales básicos y en la infraestructura a pequeña escala y, además, los límites de la descentralización a nivel municipal, en el fomento de la inversión para la creación de empleos y el aumento en los ingresos. Por esto, se

requerirán unidades geográficas más grandes, requiriendo posiblemente que la región apoye los proyectos económicos.

E. Ha habido un gran progreso en la formación de capital social local, particularmente de las organizaciones de la sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil han aumentado rápidamente, llevando a un *"engrosamiento de la sociedad civil"* (Fox, 1996). Esto ha sido particularmente notable en países donde el peso de intervensionismo estatal ha limitado históricamente el papel de las organizaciones de la sociedad civil (México, Brasil), en donde los movimientos indígenas han logrado una representación política (Ecuador, Bolivia) y donde la descentralización gubernamental ha creado incentivos para una mayor participación local (Bolivia, Perú). La introducción de consejos de desarrollo local (Brasil, México, Uruguay) y de reuniones abiertas a la comunidad (El Salvador, Honduras) con participación de las organizaciones de la sociedad civil también ha sido un gran incentivo para reforzar estas organizaciones. Las demandas por una mayor participación a nivel local se han extendido a nivel nacional a través de organizaciones de segundo orden, que unen a las organizaciones comunales con las nacionales (Bebbington, 1996). Estas organizaciones construyen un capital social que va más allá de los grupos de interés y que pueden identificar, en líneas generales, las preocupaciones compartidas por varios grupos, lo que les permite enfocarse en los grandes temas, tales como la participación política y el desarrollo económico.

Esta explosión de las organizaciones de la sociedad civil genera una fuerte demanda por una mayor participación democrática en los gobiernos locales y una mayor coordinación entre las políticas locales y nacionales y los programas. El desafío es transformar esta "revolución organizacional" en un instrumento que logre no solo un beneficio político y mejoras en los servicios sociales locales, sino que también beneficios económicos y la reducción de la pobreza (Manuel Chiriboga, personal communication).

F. Existen mayores demandas para la provisión de servicios ambientales

El aumento de las demandas sociales por servicios ambientales en lo que respecta a la deforestación extensiva, el mal manejo de las cuencas y la contaminación de las aguas por productos químicos utilizados en la agricultura, ofrecen nuevas oportunidades para el desarrollo rural. La falta de mercados para un mejor tratamiento de las cuencas, la entrega de agua de mejor calidad a las ciudades y distritos de irrigación, una menor contaminación por el uso de productos químicos en la agricultura, una mayor conservación de la biodiversidad y la captura del carbono y un mejor manejo del paisaje hacen necesaria la introducción de pagos por servicios ambientales. Muchos países de la región han experimentado con este plan (FAO, 2004). Ha

alcanzado una gran escala en Costa Rica, hay un piloto a nivel nacional en México y prevalecen a nivel local en numerosas cuencas. PES permite a los dueños de los recursos aumentar el retorno de las inversiones en recursos naturales, transfiriendo los recursos a las áreas rurales como apoyo a las iniciativas de desarrollo rural. En México, el 80% de los bosques están en sectores de ejidos, los que tienden a albergar a poblaciones indígenas y a los más pobres de los hogares rurales. La planificación ambiental y el manejo que se requieren para entregar servicios ambientales otorgan una justificación adicional para buscar un enfoque territorial hacia el desarrollo rural. Por esta razón, las regiones, como unidades económicas, corresponderán a menudo a las cuencas y a los territorios homogéneos ecológicamente.

IV. Enfoques territoriales hacia el desarrollo rural como solución potencial

4.1. Evidencia de experiencias exitosas de enfoques territoriales

Existe un número de historias exitosas de desarrollo rural en donde la población rural ha encontrado empleo sin tener que migrar a las metrópolis y donde la pobreza rural ha disminuido. En este caso, el crecimiento económico tiene una base regional, incluido un papel preponderante para los grandes centros de empleo. Los pobres de las áreas rurales encuentran oportunidades de empleo en una amplia gama de actividades económicas, incluida la agricultura, industrias y servicios ligados a la agricultura y actividades descentralizadas en manufactura. Se deben obtener lecciones de dichas experiencias respecto del desarrollo rural territorial.

Existen estudios de caso de desarrollo rural territorial que permiten identificar las dimensiones de la iniciativa y algunos de los determinantes de éxito. Cada caso tiene su especificación. Algunos de los casos documentados más interesantes son los siguientes (ver el Cuadro al final del texto):

- Programa LEADER en la Unión Europea.
- Programa de Potenciación de la Comunidad del USDA de los Estados Unidos.
- Petrolina-Juazeiro en el Valle de San Francisco (Brasil): Damiani (2002)
- Cajamarca (Perú)
- Tierras Altas Centrales de Guatemala: Exportaciones no tradicionales y Cooperativa Cuatro Pinos.
- Valle Central de Chile: Agroexportaciones.

Estas experiencias de desarrollo territorial demuestran que existen numerosos elementos en común, en especial: (1) la necesidad de definir la región para la cual se aplica el proyecto de desarrollo, (2) la transformación institucional de la región, (3) la

transformación productiva de la región y (4) la transformación social de la región. Utilizamos estas categorías para analizar las dimensiones de un enfoque territorial hacia el desarrollo rural.

4.2. Enfoques territoriales hacia el desarrollo rural ayudan a acomodar los cambios en la pobreza y en las oportunidades

Si un enfoque territorial debe convertirse en un instrumento para la reducción de la pobreza, debe ser congruente con los cambios cualitativos observados en la pobreza rural y ser capaz de sacar provecho de las nuevas oportunidades disponibles para la reducción de la pobreza.

Podemos observar cómo los cambios cualitativos que hemos notado pueden alcanzarse mediante el enfoque territorial. Dichos cambios son los siguientes:
(1) Aumento de la heterogeneidad geográfica entre las áreas rurales marginales y las áreas rurales favorecidas. Esto implica que un enfoque territorial debe unir estos dos tipos de áreas, tratando de que las áreas rurales marginales tengan una fuente de dinámica en sus relaciones con las áreas rurales favorecidas.

(2) Incremento de la diversificación de fuentes de empleo hacia actividades múltiples e ingresos que no provengan de la agricultura y un aumento en la integración de los mercados laborales rurales y urbanos. Un enfoque territorial puede procurar el fomento del desarrollo rural en un modo multi sectorial, uniendo sectores y ligando a las áreas rurales con las dinámicas de empleo ofrecidas por los centros urbanos más próximos.

(3) Finalmente, hemos visto que el incremento de las desigualdades es un factor que contribuye a la reproducción de la pobreza rural. De este modo, para poder abordar las desigualdades rurales tendrán que formar parte de un enfoque eficaz hacia el desarrollo rural. Un enfoque territorial, al ser exhaustivo en todas las partes de un entorno geográfico en particular, tiene el potencial de buscar beneficios recíprocos en la unión de los pobres y los no pobres y de limitar los esfuerzos para la reducción de la pobreza con los esfuerzos para reducir la desigualdad.

Un enfoque territorial también debe ser capaz de capitalizar las nuevas oportunidades para la reducción de la pobreza que hemos identificado. Dichas oportunidades son las siguientes:
(1) La globalización, que ofrece nuevas oportunidades a través de la "nueva agricultura" y la industrialización de las áreas rurales. Un enfoque territorial se centra en buscar nexos con los mercados dinámicos para la agricultura, tanto en ciudades cercanas como en mercados distantes. También mira la economía de la región en términos de proyectos multi sectoriales.

(2) El aumento de la integración entre las áreas rurales y urbanas, en particular, mediante el mercado laboral. Las conexiones entre las dimensiones rurales y urbanas de un territorio son, de hecho, fundamentales para el enfoque.

(3) La descentralización del gobierno. El aumento de la participación y de la representación también es un elemento clave del enfoque.

(4) Un rápido incremento en el capital social de las áreas rurales, con un aumento en la participación y en el poder de representación de las organizaciones de productores. Un enfoque territorial entrega un importante espacio a los nexos entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno local.

(5) El aumento de la demanda por servicios ambientales. El manejo ambiental tiene una obvia dimensión territorial, lo que a veces, proporciona la definición de región.

Si un enfoque territorial es congruente con los cambios cualitativos observados en la naturaleza de la pobreza rural y con las nuevas oportunidades disponibles para la reducción de la pobreza, necesitamos comprender de las experiencias pasadas cuáles son las dimensiones de un enfoque, de modo que puedan implementarse y aplicarse. Esto es lo que hacemos en la próxima sección de este trabajo.

4.3. Lecciones de enfoque territoriales: identificación de las dimensiones del enfoque

Los cambios en la estructura industrial de los países europeos (distritos industriales en Italia, descentralización de la manufactura basada en el diseño en Dinamarca, Proyecto LEADER en la Unión Europea) han demostrado tener éxito con un enfoque más territorial hacia el desarrollo y en empresas flexibles pequeñas y medianas y en grupos de actividad económica que apoyan la innovación y la competitividad (Piore and Sabel, 1990; Porter, 1991). La dimensión rural de dichas estrategias ha sido fundamental. A su vez, la calidad del contexto en la valoración de las ventajas locales es esencial, cambiando el énfasis de la empresa como motor de desarrollo a apoyar las iniciativas empresariales por el contexto regional y local donde opere. A continuación, analizamos cómo este enfoque territorial hacia el desarrollo rural podría ayudar a ajustar los hechos con los cambios cualitativos en la pobreza rural y las nuevas oportunidades que hemos analizado.

Las áreas rurales marginales tienden a tener un porcentaje de pobreza alto, pero una baja densidad de población, por consiguiente, una baja participación en el total de pobres rurales. La pobreza se concentra geográficamente. Dichas regiones necesitan ser gradualmente despobladas y ser integradas a las regiones dinámicas. Los territorios indígenas necesitan programas especiales, pues estas áreas retendrán

relativamente una mayor población. En consecuencia, las opciones para estas regiones incluyen:

- Migración hacia áreas rurales favorecidas y ciudades: esto requiere de programas para preparar a los migrantes mediante la inversión en el desarrollo social.
- Concentración local de las poblaciones (sólo de manera voluntaria) en Centros Comunitarios Estratégicos (CEC) para la entrega de servicios sociales y la agrupación de proyectos económicos, como la Estrategia de Microregiones en México.
- Unión de las áreas rurales marginales y las áreas rurales favorecidas con centros urbanos mediante la construcción de regiones integradas y corredores económicos.
- Ofrecimiento de servicios ambientales (silvicultura, manejo de cuencas, conservación in-situ, ecoturismo).

Las áreas rurales favorecidas tienen un bajo porcentaje de pobreza, pero una alta densidad poblacional. Generalmente, concentran la mayor parte de los pobres rurales de un país. Basados en las lecciones aprendidas de exitosas experiencias anteriores de desarrollo regional en Europa, Estados Unidos y América Latina, el buscar un enfoque territorial hacia el desarrollo rural en dichas áreas implicaría llevar a cabo estas cinco dimensiones: **definición funcional de una región, transformación institucional de una región, transformación productiva de una región, transformación social de una región y procedimientos para la implementación de un enfoque territorial** (para análisis de un enfoque territorial hacia el desarrollo rural ver Schejtman y Berdegué (2003), Abramovay (1999 y 2003), Echeverría (2004), Llorens, Alburquerque y del Castillo (2002), Echeverri (2000) y Gordillo e Icaza (2004)).

Dimensión 1: Definir las Regiones

Se pueden definir las regiones para un enfoque territorial hacia el desarrollo de muchas maneras. Pueden clasificarse en los siguientes cuatro tipos:

- Municipalidad para el gobierno local. Las municipalidades pueden ser eficaces para la provisión de bienes y servicios públicos locales, pero, en general, son demasiado pequeñas para manejar proyectos económicos exitosos. No obstante, cuando las municipalidades son grandes, pueden servir como unidades económicas para el desarrollo regional.
- Asociación Ad-hoc de municipalidades para la búsqueda de proyectos particulares (e.j.: manejo de cuencas, entrega de servicios públicos).
- Regiones como unidades administrativas más grandes: gobiernos subnacionales en el estado, departamentos o a nivel provincial. Regiones como unidades económicas funcionales: unidad económica natural con ventajas comparativas compartidas, empleo diversificado o unidad de capital social. Estas regiones pueden definirse

funcionalmente a través de organizaciones como un banco de desarrollo (Banco do Nordeste para el desarrollo agroindustrial), una cooperativa (exportaciones no tradicionales en Guatemala) o centros de procesamiento (sistemas de producción de leche en Perú y Brasil). Las claves para estar regiones son los nexos entre las áreas rurales y los centros urbanos.

A continuación, suponemos que existen tres niveles administrativos para el desarrollo territorial:

- Nivel nacional y nivel estatal si son naciones federales.
- Nivel regional: unidad administrativa subnacional, coalición de municipalidades o unidad económica funcional.
- Nivel local: municipalidad.

Dimensión 2: Transformación Institucional de la Región

Elemento 1: Fortalecimiento y modernización de la capacidad de los gobiernos locales

- Mayor capacidad económica: descentralización fiscal y financiera (capacidad de deuda).
- Mejor capacidad y responsabilidad administrativa.
- Capacidad de entrega de servicios básicos de alta calidad y eficacia.

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

- Fortalecimiento de la sociedad civil local y de las organizaciones representativas del sector privado.

Elemento 3: Creación de instituciones para la planificación y formulación de proyectos para el desarrollo local y regional

- Creación de instituciones de consulta, coordinación y cooperación entre los sectores público, privado y de la sociedad civil, en particular, consejos de desarrollo local y regional.
- Capacidad de planificación de estrategias regionales: conceptualización y aplicación de una visión estratégica para la región, con una amplia participación de los agentes de los sectores públicos, de la sociedad civil y privados (organismo de desarrollo regional).
- Definición de proyectos de desarrollo local y regional.
- Capacidad de las universidades locales para realizar innovaciones, capacitación y asistencia técnica.
- Instituciones regionales para el fomento de la región (cámaras de comercio e industria, etiquetado de productos, certificación de calidad, creación de una imagen regional (*branding*) y publicidad).

- Coordinación de programas nacionales para la infraestructura y promoción de la competitividad.

Dimensión 3: Transformación Productiva de la Región

Elemento 1: Proyectos regionales para el desarrollo financiero y de infraestructura (contratos Estado-región)

- Inversión pública en infraestructura, en particular, para conectar a la región con los mercados dinámicos nacionales e internacionales. Parques industriales y otras inversiones públicas para apoyar la inversión privada.
- Desarrollo de instituciones financieras locales y regionales.

Elemento 2: Fomento de la competitividad de las iniciativas empresariales regionales y locales (proyectos de desarrollo de la región)

- Inversión en capacitación de iniciativas empresariales, asistencia técnica e incubadores de empresas públicas.
- Subsidios para inversiones que generen consecuencias locales positivas (descentralización, agrupación) a través de subsidios y/o beneficios tributarios.
- Apoyo de las inversiones en las ventajas comparativas de la región:

  - Fomento de la "nueva agricultura" (sistemas de producción local para cultivos de alto valor y productos animales (leche, queso), etiquetado, calidad, valor agregado a través del procesamiento, contratos con supermercados y agroindustrias, seguridad alimentaria para las exportaciones).
  - Fomento de la economía rural no agrícola: nexos agrícolas, descentralización de la manufactura. Servicios nuevos (servicios ambientales, turismo, ecotourismo) y economías de proximidad (viajar todos los días del trabajo a la casa, subcontrataciones).
  - Capitalización de las transferencias y las remesas como fuentes de financiamiento e inversión (capitalización de instituciones financieras locales).

Dimensión 4: Transformación social de la región

Programas de desarrollo rural (gastos sociales y productivos) para apoyar la incorporación social de los pobres

- Mejorar la posición de los bienes de los pobres de los sectores rurales: acceso a la tierra: reforma de redistribución de la tierra y subsidios para la compra de tierras. Formación de capital humano: programas de transferencia condicionada de dinero en efectivo para educación y salud (Progresa en México, Bolsa Escola en Brasil). Formación de capital social: fomentar la participación en organizaciones.

- Combatir la reproducción y la profundización de las desigualdades sociales para asegurar una amplia repartición de los beneficios del desarrollo local/regional.
- Programas de redes de seguridad para apoyar los riesgos tomados por los pobres.

Dimensión 5: Implementación del desarrollo rural territorial como una estrategia nacional: responsabilidad y aprendizaje

- Auditoria y análisis de impacto para ser responsables.
- Manejo basado en los resultados para un aprendizaje participativo y mejoramiento basado en una supervisión y en un análisis de impacto "justo a tiempo".
- Aseguramiento de la continuidad más allá de los ciclos políticos y el liderazgo inicial (Cajamarca, Cuatro Pinos Guatemala): importancia de una amplia participación social en la región y visión nacional/internacional más allá del nivel regional.

V. Implicancias de la estrategia de reducción de la pobreza rural en México

México introdujo recientemente un enfoque territorial para la reducción de la pobreza en sus municipalidades rurales más marginales. Éste se conoce como la Estrategia de Microregiones. A continuación, explicamos su diseño. Posteriormente, utilizamos las lecciones aprendidas de experiencias internacionales en enfoques territoriales hacia el desarrollo rural para explorar las ventajas y limitaciones de esta estrategia de reducción de la pobreza rural.

5.1. Estrategia de Microregiones en México

La Estrategia de Microregiones (MRS) apunta a promover el desarrollo integral y sostenible de las regiones más marginales de México (Soto Priante, 2003). El éxito de la estrategia conduciría a una convergencia gradual de los estándares de vida entre las municipalidades marginales y no marginales, dando por resultado la reducción tanto de la pobreza como de la desigualdad espacial. Los instrumentos para implementar la estrategia son los siguientes:

- Creación de microregiones que reagrupen un número de municipalidades con una marginalidad alta y muy alta.
- Selección en cada municipalidad de una o varias localidades, aparte del centro municipal, para servir como Centros Comunitarios Estratégicos (CEC). Estas localidades son los puntos de confluencia natural para las localidades dentro de sus alrededores o periferia.
- En la Estrategia de Microregiones, los Centros Comunitarios Estratégicos se concentrarán en la entrega de infraestructura básica y servicios sociales y el

fomento de proyectos productivos (11 áreas de inversión) para servir tanto a la población de los Centros Comunitarios Estratégicos como a los de las localidades que se encuentran dentro del territorio de influencia.

- Con el tiempo, se espera que la población de los hogares pobres ubicados en las localidades que no se encuentran dentro de los Centros Comunitarios Estratégicos se concentre de manera voluntaria en las localidades que sí tienen dichos centros, pues las poblaciones que están dispersas en la actualidad se sentirán atraídas por la mayor disponibilidad de servicios locales en esos lugares.
- Definición de una estrategia para ayudar a los Centros Comunitarios Estratégicos a acceder a las 11 categorías de inversión mediante:

  - Una mejor coordinación entre los gobiernos federales, estatales y municipales y entre los 16 ministerios federales (pero en especial, los Ministerios de Desarrollo Social, Agricultura y Educación) en la entrega de proyectos a los Centros Comunitarios Estratégicos. Esta coordinación es asistida por el Programa de Microregiones Sedesol y por el establecimiento de los Consejos Microregionales que se comprometen con la planificación participativa con representantes de las localidades de los Centros Comunitarios Estratégicos y Sedesol. En una microregión en particular, el Consejo recibe y califica los proyectos de los Centros Comunitarios Estratégicos. Coplade (Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado) verifica la conformidad de los proyectos entregados con las reglas del Programa y los manda a la oficina estatal de SEDESOL.
  - Una mejor participación de la población de los Centros Comunitarios Estratégicos mediante la organización de una Agencia de Desarrollo Local o Consejo del Centro Comunitario Estratégico), asistida por una Agencia de Desarrollo Local, que pueda comprometerse en la planificación participativa para definir una estrategia de desarrollo local, elaborar proyectos y establecer prioridades.

- La población objetivo consiste de unos 20 millones de habitantes ubicados en 2.966 localidades dentro de Centros Comunitarios Estratégicos y sus alrededores (unas 97.000 localidades pequeñas), perteneciendo a 1.335 municipalidades de alta y muy alta marginalidad (según el índice de marginalidad de Conapo), agrupadas en 263 Microregiones.
- Los instrumentos utilizados por el programa consisten en inversiones para alcanzar niveles de umbral en 11 áreas de infraestructura, servicios sociales e inversiones productivas, como la electricidad, la salud, servicios telefónicos, centros de capacitación comunitarios, pisos terminados, servicios sanitarios, caminos, educación, agua corriente, *oulets* comerciales y proyectos productivos.

5.2. Evaluación de la Estrategia de Microregiones en México a la luz de las experiencias internacionales con enfoques territoriales hacia la reducción de la pobreza rural

La Estrategia de Microregiones de México es muy innovadora en muchos aspectos (ver Champetier, 2003). Por esta razón, es importante aprender de esta experiencia. Al mismo tiempo, se pueden ver las deficiencias del enfoque utilizando las lecciones aprendidas de las experiencias internacionales en el tema del desarrollo territorial y algunas observaciones tempranas en la implementación de la estrategia. Sobre esta base, hacemos cinco recomendaciones para la Estrategia de Microregiones.

Recomendación 1: Reconocer la heterogeneidad de las condiciones territoriales, requiriendo en cada caso, innovaciones locales para que la estrategia funcione.

Esto va dirigido a las Estrategias de Microregiones ya que se basa en los principios de la descentralización, del gobierno local y de la participación de la parte interesada. De este modo, se pueden reconocer las especificaciones locales y guiar la demanda por proyectos particulares. La descentralización ha sido buscada a través de Ramo 33 y la delegación de las responsabilidades a las municipalidades, pero sigue siendo incompleta en la capacidad fiscal y financiera. El gobierno local en las municipalidades marginales es técnicamente débil. Y ha habido un lapso en la creación de instituciones locales que participen. Ocuparse eficazmente de la heterogeneidad requerirá tratar estos tres temas.

Recomendación 2: Organizar los Territorios Locales

Hemos visto que un principio clave del enfoque territorial es reconocer el continuo entre las áreas rurales y urbanas y conectar las áreas rurales no favorables con las favorables. En este sentido, la Estrategia de Microregiones no logra seguir este principio, pues reagrupa las municipalidades marginales entre sí mismas en lugar de intentar integrarlas a los centros urbanos y a las áreas rurales favorecidas. Se podrían diseñar regiones económicas más amplias para integrar sistemáticamente a las microregiones marginales con los centros urbanos y las áreas rurales favorecidas. Como hemos visto, esta integración es esencial para ir más allá del desarrollo social e implementar proyectos productivos significativos. Se deberían utilizar los centros de empleo urbano dinámicos y las áreas rurales favorecidas como motores económicos para el fomento de las oportunidades para los residentes de las microregiones marginales. Por lo tanto, se requiere una infraestructura adecuada de transporte y comunicaciones para que las áreas rurales marginales se acerquen a las áreas rurales favorecidas y a los centros de empleo urbano.

Recomendación 3: Fomentar la Transformación Institucional de la Región

La transformación institucional de una microregión es una parte importante de la Estrategia de Microregiones. Requiere el refuerzo de las capacidades municipales, el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones locales para planificar y definir proyectos. El ciclo de tres años sin reelección de las autoridades municipales implica un horizonte muy corto que no es favorable para el desarrollo de proyectos económicos para la localidad. Además, se ha retrasado la puesta en marcha de mecanismos de consulta y de participación. El resultado es que, en la actualidad, mucha de la autoridad sobre la implementación se encuentra en manos de los ministerios federales, que no están concentrados. Históricamente, las organizaciones locales se han creado para controlar y guiar al sector público, en contraposición con el fomento y el apoyo de las iniciativas empresariales. De este modo, la transformación institucional de la región requerirá también de asistencia para la reconversión de dichas organizaciones. Finalmente, la Agencia de Desarrollo Local tendrá un papel primordial en la planificación, coordinación y desarrollo de proyectos productivos para la región. A su vez, se necesitan intervenciones complementarias para la construcción de esta institución, como por ejemplo, Indesol. La inversión en proyectos productivos (la 11ª área de inversión) es más difícil que la transferencia de recursos para asistir el desarrollo social. Para terminar con el cambio observado hacia la inversión social y el descuido de las inversiones productivas, se debe otorgar asistencia especial a las Agencias de Desarrollo Local para la formulación y la implementación de proyectos productivos significativos.

Recomendación 4: Fomentar la Transformación Productiva de la Región

Para que el enfoque territorial logre reducir la pobreza, los proyectos productivos deberían ser tan importantes como los proyectos sociales. La capitalización de la nueva agricultura, de las actividades no agrícolas y el uso productivo de las remesas deben ser parte de las estrategias de generación de ingresos. Debido a la baja de los precios de los productos básicos tradicionales, la situación económica general de las áreas rurales es de estancamiento de la agricultura. Para que la nueva agricultura tenga éxito entre los pequeños agricultores se requiere una transformación institucional extensiva para alcanzar mercados y organizar la producción. Al solicitar una amplia participación de todos los ministerios, la estrategia tiene la ventaja de proporcionar oportunidades para las inversiones multisectoriales. No obstante, la coordinación de los ministerios, continúa siendo un desafío, pues históricamente han funcionado en paralelo más que de modo complementario. Los fondos designados también deberían estar disponibles de manera competitiva para apoyar la implementación de proyectos de desarrollo de la región.

Recomendación 5: Fomentar la Transformación Social de la Región

Mejorar los beneficios de los pobres rurales es una dimensión importante de la estrategia. No obstante, 10 de las 11 áreas de inversión consideradas se centran en el capital humano y en las ventajas de consumo más que en las ventajas productivas que pueden ser utilizadas para generar ingresos a corto y mediano plazo. Por lo tanto, el éxito de la dimensión de generación de ingresos de la estrategia requerirá una mayor concentración en el acceso a las ventajas productivas de los pobres rurales y en su habilidad de utilizarlas productivamente en el contexto de las oportunidades regionales en las que puedan participar.

Referencias

Abramovay, Ricardo. 1999. "A capital social dos territórios: Repensando o desenvolvimento rural". Economics Department, University of Sao Paulo.

Abramovay, Ricardo. 2003. "Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil". SOBER.

Akerlof, George. 1984. *An Economic Theorist's Book of Tales*. Cambridge University Press.

Araujo, Caridad, Alain de Janvry, and Elisabeth Sadoulet. 2004. "Spatial Patterns of Non-Agricultural Employment Growth in Rural Mexico during the 1990s". University of California at Berkeley.

Bebbington, Anthony. 1996. "Organizations and Intensifications: Campesino Federations, Rural Livelihoods, and Agricultural Technology in the Andes and Amazonia". *World Development* 24(7): 1161-77.

Champetier, Yves. 2003. "La Estrategia de Microregiones: Une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté dans les territories les plus en difficulté du Mexique". Washington D.C.: Inter-American Development Bank.

Damiani, Octavio. 2002. "Diversification of agriculture and poverty reduction: Effects on small farmers and rural wage workers of the introduction of non-traditional high-value crops in Northeast Brazil". Ph.D. dissertation, MIT.

da Silva, José Graziano. 1999. *O novo rural brasileiro*. Unicamp: Instituto de Economía.

Deere, Carmen Diana, and Magdalena León. 2001. *Empowering Women: Land and Property Rights in Latin America.* University of Pittsburg Press.

de Ferranti, David, Guillermo Perry, Francisco Ferreira, and Michael Walton. 2004. *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Washington D.C.: The World Bank.

de Janvry, Alain, and Elisabeth Sadoulet. 2000. "Growth, Poverty, and Inequality in Latin America: A Causal Analysis, 1970-94". *The Review of Income and Wealth* 46(3): 267-288.

de Janvry, Alain, and Elisabeth Sadoulet. 2000. "Rural Poverty in Latin America: Determinants and Exit Paths". *Food Policy* 25: 389-409.

Dirven, Martine. 2001. "El Mercado de tierras y la necesidad de rejuvenecimiento del campo en América Latina". Santiago: CEPAL.

Dirven, Martine. 2004. "Rural Non-Farm Employment and Rural Diversity: Some Latin American Evidences". *CEPAL Review*, forthcoming.

Durston, John, E. Espindola, A. Leon, B. David, S. Parada, and M. Dirven. 2000. "Empleo rural noagricola y pobreza en América Latina: Tendencias recientes". Santiago: ECLAC.

Echeverri, Rafael. 2000. "Nueva Ruralidad". San José, Costa Rica: IICA.

Echeverría, Rubén. 2004. "Banco Interamericano de Desarrollo: Estrategia de Desarrollo Rural". Washington D.C.: IDB.

Economist (The). 2004. "Indicators: Agricultural Subsidies". July 1.

Elbers, Chris, Peter Lanjouw, Johan Mistiaen, Berk Özler, and Ken Simler. 2004. "On the Unequal Inequality of Poor Communities". DECRG, The World Bank.

Faguet, Jean-Paul. 1997. "Decentralization and Local Government Performance". London School of Economics.

FAO. 2004. *Payment Schemes for Environmental Services in Watersheds*. Land and Water Discussion Paper No. 3, Rome.

Finan, Frederico. 2004. "Political Patronage and Local Development: A Brazilian Case Study". ARE, UC Berkeley.

Fox, Jonathan. 1996. "How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico". *World Development* 24(6): 1089-1103.

Gordillo, Gustavo, and Carlos Icaza. 2004. "Territorios rurales: Armonizando disparidades y desigualdades". Santiago: FAO.

Helfand, Steven, and Edward Levine. 2004. "Rural Poverty in Brazil in the 1990s: Preliminary Evidence from the Demographic Censuses". Economic Department, University of California at Riverside.

Hoffmann, Rodolfo. 2004. "Desigualdade, escolaridade e rendimentos na agricultura, indústria e services, de 1992 a 2002". Economics Institute, UNICAMP, Brazil.

Katz, Elizabeth. 2004. "La evolución del papel de las mujeres en las economías rurales latinoamericanas". In FAO, *Temas actuales y emergentes para el análisis económico y la investigación de políticas*. Rome.

Llorens, Juan Luis, Francisco Albuquerque, and Jaime del Castillo. 2002. "Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina". Washington D.C.: IDB.

Macours, Karen. 2004. "Insecurity of Property Rights and Matching in the Tenancy Market". ARE, UC Berkeley.

Mansuri, G., and V. Rao. 2004. "Community Based (and Driven) Development: A Review". *World Bank Research Observer*, forthcoming.

Paes de Barros, Ricardo. 2004. "Rural Poverty and Agricultural Labor in Brazil". IPEA, Rio de Janeiro.

Piore, Michael, and Charles Sable. 1990. *The Second Industrial Divide*. Basic Books.

Porter, Michael. 1991. *The Competitive Advantage of Nations*. The Free Press.

Raine, Martin, et al. 2004. "Drivers of Sustainable Rural Growth & Poverty Reduction in Central America." The World Bank.
Reardon, Thomas, Julio Berdegué, and Germán Escobar. 2001. "Rural Nonfarm Employment and Incomes in Latin America: Overview and Policy Implications". *World Development* 29(3): 395-409.

Rojas and Frank. 2004. "Assessment of the Impact of Decentralization: The Case of Colombia, 1992- 2001".

Schejtman, Alejandro. 1998. "Agroindustria y pequeña agricultura: Experiencias y opciones de transformación". In CEPAL/GTZ/FAO, *Agroindustria y pequeña agricultura: vínculos,potencialidades y oportunidades comerciales*. UN: Santiago, Chile.

Schejtman, Alejandro, and Julio Berdegué. 2003. "Desarrollo Territorial Rural". RIMISP.

Scholl, Lynn. 2003. "The role of institutions in regional economic development: Case studies from Latin America". Goldman School of Public Policy, UC Berkeley.

Soto Priante, Sergio. 2003. "Desarrollo de actividades productivas en las microregiones de México". México D.F.: Sedesol.

World Bank-México. 2004. "Poverty in Mexico: Conditions, Trends, and Government Strategy". The World Bank Mexico Office.

	LEADER, EU	**Programa de Potenciación de la Comunidad, USDA**	**Petrolina, Brasil**	**Cajamarca, Perú**	**Tierras Altas Centrales, Guatemala**	**Valle Central, Chile**
Definición de la Región						
Definición	Comunidades rurales	Comunidades pobres rurales	Valle San Francisco Distrito irrigado	Provincia y región definida administrativa mente	Sistema de producción localizada de NTX en las Tierras Altas Centrales	Región agro ecológica para frutas
Fuente regional de crecimiento	Diversificada	Diversificada	Agro exportación frutas	Leche y minería	Exportación no tradicional de vegetales	Agro exportación de frutas y vegetales
Transformación institucional de la región						
Capacidad del gobierno local	No	Asistencia técnica	Descentralización deficiente. La mayor parte del trabajo es realizada por las agencias federales y las firmas	Descentralizac ión deficiente Posición financiera deficiente	Alta descentralización	No
Capacidad de las organizaciones locales	Se requiere una participación amplia	Se requiere una participación amplia	Sindicatos, Mediana empresa	Universidad	Coop Cuatro Pinos y agroindustria privada	Agroindustrias
Instituciones regionales para la planificación, coordinación y promoción	Grupos de Acción Local para proyectos de planificación y desarrollo Nexos para ampliar la región	Proyectos de planificación local y desarrollo. Enfoques para toda la zona.	Grupo ejecutivo GEIDA para irrigación	Mesas de concertación. Plan de desarrollo sustentable. Cámaras de comercio		Fundación Chile
Transformación productiva de la región						
Proyectos regionales para infraestructura		Inversiones del USDA	Nexos hacia mercados dinámicos	Insuficiente		Infraestructura Valle Central
Competitividad de la región: iniciativas empresariales y recursos	Subsidios EU	Capacitación y asistencia técnica. Subsidios. Exención de impuestos	Coop de agricultores VALEXPORT y Cooperativa japonesa COTIA para marketing	PROMPYME, PROCOMPETIR	Cooperativa Cuatro Pinos y ALCOSA	Fundación Chile
Transformación social de la región						
Mejorar las ventajas de los pobres	No	No	Reforma de tierras, sindicatos	Papel de las ONG: Asistencia deficiente	Cuatro Pinos y BANDESA	No
Ayudar a la participación de los pobres	No	Enfocarse en las comunidades pobres	Cooperativa de agricultores y sindicatos	No	Ayudar a la participación de agricultores muy pequeños	Campos de trabajo intensivo & operaciones de procesamiento