

Los nuevos desafíos para el desarrollo rural en América Latina

Territorializar es la consigna

Valeria Vilardo

A partir del análisis de datos sobre ingreso, pobreza y desigualdad en algunos países de la América Latina rural, una investigación propone estimular los flujos de inversión público-privada y, sobre todo, "territorializar" dichos flujos. Esto implica "desagriculturizar" las políticas rurales, fortalecer los vínculos entre las empresas, reforzar los lazos con el mundo urbano y reformar la arquitectura institucional de los gobiernos locales, entre otras medidas.

"A pesar de las tasas importantes de crecimiento económico registradas en América Latina, lo que no se puede discutir es la poca efectividad de las políticas de desarrollo rural impulsadas en las últimas décadas. En la búsqueda de nuevas respuestas, en los años recientes ha cobrado fuerza el debate sobre el enfoque territorial del desarrollo rural". Con esta consideración empieza el documento "La desigualdad y la pobreza como desafíos para el desarrollo territorial rural". La investigación, de Alexander Schejtman y Julio Berdegué, investigado-

Basado en el documento de trabajo "La desigualdad y la pobreza como desafíos para el desarrollo territorial rural", escrito por Alexander Schejtman y Julio Berdegué. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2007. Disponible **aquí**.



Foto: Ximena Sanclemente

Para potenciar las zonas rurales, es necesario fortalecer sus vínculos con el mundo urbano, tomando en cuenta el espacio propiamente agrícola y sus relaciones con los pueblos y ciudades.

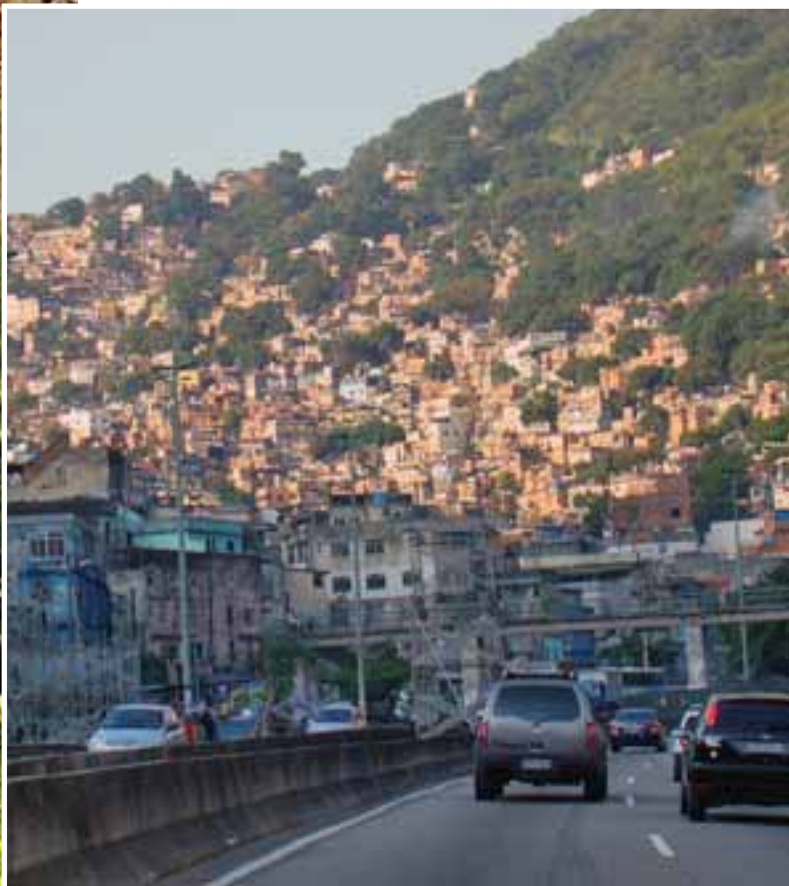


Foto: ©Rocinha - www.flickr.com

Una de las recomendaciones de los investigadores es “desagriculturar” las políticas rurales. Esto podría contribuir a “territorializar” el flujo de inversiones en las zonas rurales latinoamericanas.

res de Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, analiza la desigualdad que se presenta en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina, con miras a proponer acciones de desarrollo territorial rural.

Como señalan los investigadores, este documento “quiere proporcionar líneas de acción que se incluyan a la hora de formular políticas y programas de desarrollo rural, a fin de incidir en la disminución de la pobreza y desigualdad rural en América Latina”. Entre estas líneas de acción, los investigadores destacan la importancia de estimular la inversión pública y privada, la territorialización de dichos flujos y la modificación de los marcos institucionales.

Ingreso, pobreza y equidad rural

En primer lugar, el documento analiza la evolución de la desigualdad en la distribución del ingreso entre el 1990 y el 2004, evidenciando que Bolivia, Brasil, Chile, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana continúan mostrando índices de Gini¹ de concentración de ingreso rural superiores al coeficiente 0,5, lo que significa que dicha concentración se mantiene alta en un segmento reducido de la población rural. Según datos de la Comisión Económica y Social de la ONU (CEPAL), existe una ligera mejoría en Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú en distribución del ingreso rural.

Los investigadores indican que con un mejoramiento del 5% del coefi-

¹ El Coeficiente de Gini se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad y 1 a la perfecta desigualdad.



Foto: Valeria Vilardo

La investigación descubrió que, de los 16 países estudiados, 12 tienen tasas de incidencia de la pobreza rural superiores al 50%.

ciente de Gini de distribución de ingresos, todos los países acelerarían la reducción de la pobreza. Si no se mejora la distribución del ingreso, Bolivia, Honduras, Colombia, Guatemala, Venezuela, Nicaragua y Ecuador no lograrán cumplir la meta del milenio de reducir en un 50% la extrema pobreza para el año 2015.

Chile, Costa Rica, Brasil y Guatemala son los países que más han reducido la incidencia de la pobreza rural.

En segundo lugar, la investigación examina los niveles de pobreza rural y urbana, indicando que de los 16 países estudiados, 12 tienen tasas de incidencia de la pobreza rural superiores al 50%, y 11 de ellos además tienen un 25% o más de su población rural viviendo bajo condiciones de extrema pobreza. La pobreza, de hecho, es más profunda en las zonas rurales que en las urbanas. Aún en países donde la mayoría de la población es urbana (como Brasil, Colombia, México y Perú), la mayor parte de los extremadamente pobres viven en regiones rurales.

Una comparación de datos entre los años 2002 y 2005 muestra que durante el período hubo una disminución moderada de la incidencia de la pobreza y una fuerte caída del 5% de la incidencia de la extrema pobreza. En este contexto, Julio Berdegué observa que estas cifras se podrían identificar como un cambio de tendencia preliminar: "Aunque deberemos esperar dos o tres años más para ver si estos datos marcan una tendencia a mediano plazo, consideramos un aspecto positivo que al menos se haya detenido el ciclo de agravamiento de la situación social de América Latina rural".

En relación a la pobreza urbana, el estudio compara el 2005 con el año 1980 y demuestra que el número de pobres urbanos se ha más que duplicado y el de indigentes urbanos ha aumentado en un 80%. En cambio, el número de pobres rurales se ha reducido de un 59,9% a un 58,8% en 25 años (ver tabla “Magnitud e incidencia de la pobreza e indigencia en América Latina entre 1980 y 2005”). Como afirman los investigadores, esta variación se debe en gran parte a la “expulsión de población pobre”, es decir, a que los altos flujos migratorios desde el campo a la ciudad han continuado en la región como estrategia para salir de la pobreza.

En tercer lugar, el estudio examina la distribución regional de la pobreza y de la desigualdad. Los investigadores lamentan que no existan estudios que permitan un análisis comparativo de este fenómeno a escala territorial, y se basan en un análisis de encuestas de hogares hechas entre el 1995 y el 2002 en Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay y Perú. Este análisis busca comparar los cambios a escala regional de tres indicadores: ingreso autónomo de las personas rurales, incidencia de la pobreza rural y distribución del ingreso.

Los resultados de esta investigación evidencian que solamente una cuarta parte de la población de estos países vive en regiones que han experimentado un mejoramiento relativo a la media rural nacional en ingreso, distribución del ingreso y pobreza; alrede-

dor del 40% de la población rural vive en regiones que han registrado un retroceso en dos o más de esos tres indicadores. “La concentración espacial del bienestar se hace evidente si se considera que la mayoría rural de la población que ha mejorado en los tres indicadores respecto a la media rural vive en Brasil y Chile, y que sólo 15 de las 63 regiones rurales consideradas han mejorado en los tres indicadores”, señala Alexander Schejtman.

Magnitud e incidencia de la pobreza e indigencia en América Latina entre 1980 y 2005

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

Fuentes: http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm

Cada zona, un territorio específico

Tomando en cuenta las consideraciones reportadas precedentemente, la investigación propone impulsar acciones concretas respecto de la pobreza y la desigualdad desde las políticas y programas de desarrollo territorial local.

Como primera línea de acción, los expertos proponen estimular los flujos de inversión pública y privada hacia los territorios más afectados, con la finalidad de incrementar la dotación de activos tangibles e intan-

gibles. Asimismo, los investigadores reconocen la limitación de las inversiones en los territorios latinoamericanos más pobres y con mayores niveles de desigualdad respecto a otras regiones y programas en el mundo. “Las regiones más pobres reciben mucho menos inversión pública que las regiones más ricas, y la inversión privada es casi totalmente ausente de estos espacios”, explica Berdegué. “Un ejemplo de uso productivo de aplicaciones del enfoque territorial es la iniciativa europea Leader+, organizada bajo lógicas que aseguran los equilibrios socioeconómicos regionales”, añade el experto.

Para cambiar esta tendencia, la primera tarea que identifica el estudio consiste en incidir para que estos flujos de inversión pública y privada se incrementen en los territorios rurales pobres.

De los 16 países estudiados, 12 tienen tasas de incidencia de la pobreza rural superiores al 50%, y 11 de ellos además tienen un 25% o más de su población rural viviendo bajo condiciones de extrema pobreza.

Para lograr este objetivo, es necesario crear las condiciones favorables que incentiven la inversión privada y canalizar los intereses de la inversión pública en la mejora de las condiciones humanas, sociales, financieras y naturales de los hogares pobres, en el marco de un ambiente competitivo.

La segunda línea de acción es “territorializar” el flujo de las inversiones. El desafío que plantea el estudio es que se logren equilibrar o complementar las lógicas sectoriales para que se incluyan las especificidades básicas del territorio (condicionantes geográficas,

institucionales y constelaciones de actores sociales). En este contexto, los autores enuncian distintas dimensiones para poder actuar en esta lógica.

En primer lugar, es necesario “desagriculturalizar” las políticas rurales. “Solo una pequeña fracción de los pobres rurales vive exclusivamente de agricultura. La mayoría recurre a otras estrategias para mejorar su condición de vida, como el empleo rural no agrícola, la migración y las remesas, y las estrategias de pluriactividad. Esto no quiere decir no atender a la agricultura, sino que no es importante no hacerlo a expensas de los demás sectores que hacen parte de la economía del territorio”, puntualiza Schejtman.

En segundo lugar, es necesario fortalecer los vínculos intersectoriales involucrando a la micro, pequeña y mediana empresa localizada en el territorio, para que los bienes y servicios no sean provistos exclusivamente por empresas externas.

Tercero, el documento destaca la importancia de reforzar los vínculos urbano-rurales, tomando en cuenta el espacio propiamente agrícola en sus relaciones con los núcleos urbanos, y tratando de no separar estos dos ámbitos, que están estrechamente conectados. Además, los investigadores enfatizan el valor de utilizar y visibilizar los bienes intangibles, como el patrimonio cultural y las peculiaridades propias de algunos territorios rurales latinoamericanos. Esta tercera línea de acción se refiere a la transformación institucional, que se puede fomentar a través de la creación de un actor cuyo propósito sea representar al territorio como tal para que se incluyan los sectores rurales más pobres y tradicionalmente excluidos en el diseño e implementación de políticas públicas.

En esta línea de acción, los autores analizan la importancia de reformar la arquitectura institucional del territorio. Esto se logra

con la presencia y calidad de cinco elementos: las atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas; la coordinación, pero también la existencia de controles y equilibrios entre los distintos niveles

de gobierno (nacional, provincial, municipal); las redes y otras formas de asociación entre los gobiernos locales para generar organizaciones de alcance regional capaces de emprender las tareas de la transformación productiva que, por regla general, sobrepasan a las posibilidades de gobiernos municipales aislados, sobre todo en los territorios más pobres; las organizaciones económicas y de representación de la sociedad civil y, de manera muy especial, las redes o coaliciones que vinculan a agentes diferentes entre sí; y los espacios y mecanismos para la concertación público-privada.

En resumen, el enfoque territorial presenta la oportunidad de construir de manera participativa una mejoría de las condiciones de pobreza, indigencia y desigualdad en América Latina. A través del involucramiento de los diversos actores, como el estado, los gobiernos locales, el empresariado, las ONG y la

En América Latina, la inversión que existe está ordenada por una lógica exclusivamente sectorial y no territorial. El estado decide y opera sectorialmente y los gobiernos locales responden a los incentivos que reciben desde el poder central y también organizan su quehacer con esa perspectiva.

sociedad civil, se pueden proponer programas y políticas públicas que incentiven el crecimiento económico y el flujo de inversiones.

Este cambio puede ser logrado solamente a través de una fuerte voluntad política nacional que incentive la territorialización. Además, es crucial que los nuevos programas y políticas no se enfoquen solamente en

Los resultados de esta investigación evidencian que solamente una cuarta parte de la población de estos países vive en regiones que han experimentado un mejoramiento relativo a la media rural nacional en ingreso, distribución del ingreso y pobreza.

el desarrollo agrario, sino que tomen en consideración la diversificación de las soluciones que los pobres están adoptando para mejorar sus condiciones de vida, y así poder incidir sobre ellas. Los programas y las políticas públicas deben responder al principio de tener más igualdad económica, social, civil, política y de género en el ejercicio de una ciudadanía rural plena 