

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

JULIO A. BERDEGUÉ (**)

ALEXANDER SCHEJTMAN (**)

1. INTRODUCCIÓN

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

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

(*) *El presente artículo se basa en trabajos realizados en el marco del Programa Colaborativo Dinámicas Territoriales Rurales, coordinado por Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, con financiamiento del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Ottawa, Canadá. La Oficina Regional para América Latina y el Caribe de FAO también apoyó la preparación de este trabajo y su presentación y discusión en un seminario de su proyecto «Boom agrícola y Pobreza Rural en América Latina». Agradecemos finalmente las valiosas recomendaciones de un lector anónimo.*

(**) *Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.*

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

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

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

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

La persistencia de sesgos prourbanos (Lipton, 1993; Timmer, 2002), sectoriales (de Ferranti *et al.*, 2005), intrasectoriales (Favareto y da Veiga, 2007) y territoriales (Jansen y Alwang, 2006) en la definición de las políticas y estrategias de desarrollo; junto con rigideces en la reasignación de la mano de obra y el capital entre sectores productivos, y la subinversión en actividades generadoras de externalidades positivas, son factores que han impedido el logro de una mayor equidad para el mundo rural. Las dinámicas de desarrollo socialmente excluyentes han propiciado importantes cambios cualitativos en los patrones de pobreza rural en América Latina, dentro de los que des-

taca una creciente diferenciación entre las zonas rurales marginadas y aquellas consideradas con potencial de desarrollo (de Janvry y Sadoulet, 2004).

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

2.1. La desigualdad en la distribución del ingreso

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

El cuadro 1 muestra la evolución de la distribución del ingreso rural y urbano entre la década del 90 y la del 2000, medida mediante el Coeficiente de Gini. Tras 20 años de restructuración de las economías de la región, ocho de 15 países para los que tenemos información, continúan mostrando índices de Gini de concentración del

Cuadro 1

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

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

Fuente: CEPAL, 2004, 2007.

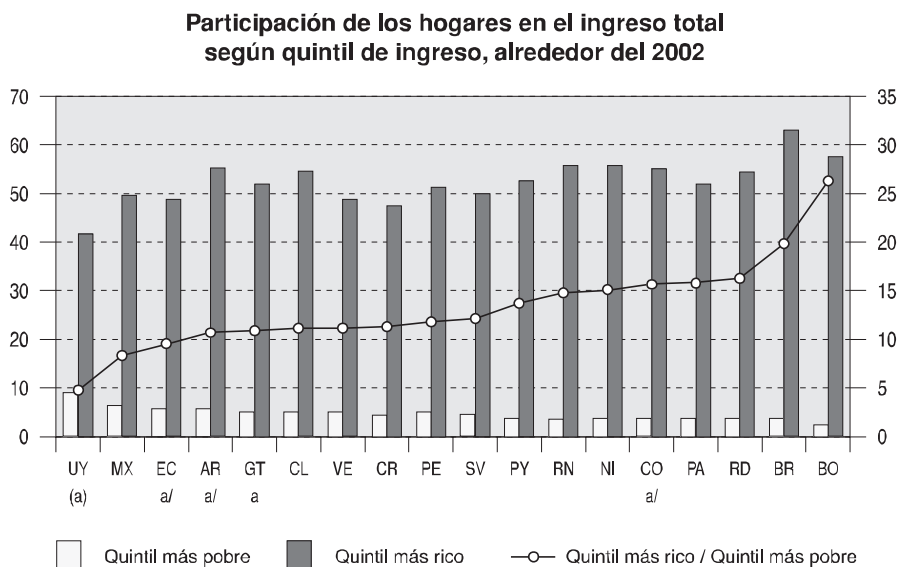
ingreso rural superiores a 50 por ciento. Sin embargo, por primera vez desde que se registran estas mediciones, observamos que en un grupo significativo de países comienza a disminuir la concentración del ingreso rural. En efecto, los indicadores muestran una mejoría en Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú. Colombia, Chile y Perú, en ese orden, marchan a la cabeza de la región en el ritmo de reducción de la desigual distribución del ingreso rural. Por el contrario, hay un incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso rural en cinco países: Costa Rica, El Salvador, México, Panamá y República Dominicana. Bolivia prácticamente no ha alterado sus indicadores entre 1997 y el 2002, y con un índice de Gini de 63,2 por ciento, uno de los peores del mundo, se mantiene a la cabeza de la región en desigualdad rural. Para la suma total de la población rural de estos 14 países, hay una mejoría en la distribución del ingreso, lo que es un signo alentador pues podríamos estar en presencia de un cambio respecto de la tendencia histórica, aunque aún es temprano para llegar a esta conclusión.

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

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

De acuerdo con el Banco Mundial (2002), la fracción del ingreso o del consumo del 10 por ciento más rico de la población de 114 países del mundo, es del 31,7 por ciento (promedio ponderado). En países con una muy buena distribución del ingreso, esa fracción es del 25 por ciento o menos. Según el Banco Mundial de los 25 países en que el 10 por ciento más rico de la población concentra un más alto porcentaje del ingreso, diez son latinoamericanos. Sin embargo,

Gráfico 1



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

si en América Latina se elimina del cálculo de la distribución del ingreso a ese 10 por ciento más rico de la población, todos los países quedan con un índice de Gini de distribución del ingreso semejante al de EE.UU. o incluso al de los países europeos (gráfico 2). Nótese en el gráfico el modesto efecto que tiene el descontar ese 10 por ciento más rico en EE.UU. (últimas barras a la derecha en el gráfico), en comparación con el gran impacto de hacerlo en países como Chile, Nicaragua, Argentina, Brasil, Colombia o Guatemala.

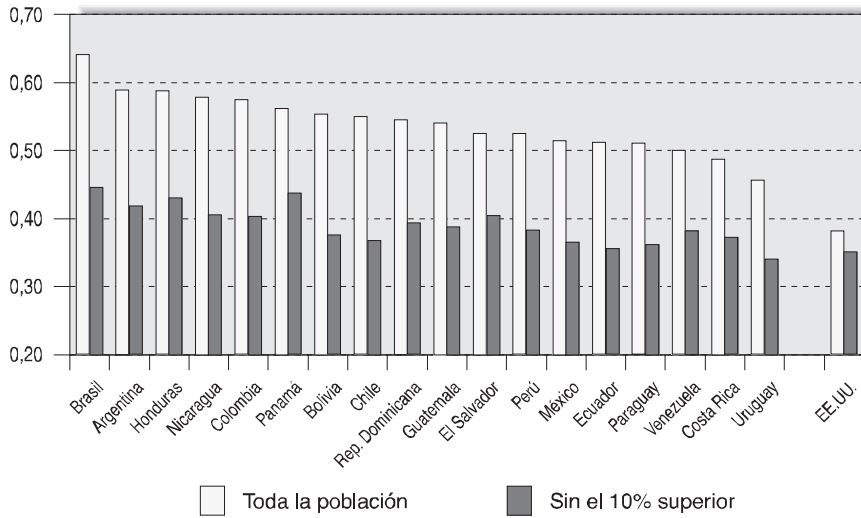
El gráfico 3 muestra que con un mejoramiento del 5 por ciento en el coeficiente de Gini de distribución del ingreso, todos los países acelerarían la reducción de la pobreza. Sin mejorar la distribución del ingreso, siete países (Bolivia, Honduras, Colombia, Guatemala, Venezuela, Nicaragua y Ecuador)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

2.2. La pobreza rural

Tras 20 años de apertura y liberalización de las economías de la región, el número de habitantes rurales pobres y el número de aque-

Gráfico 2

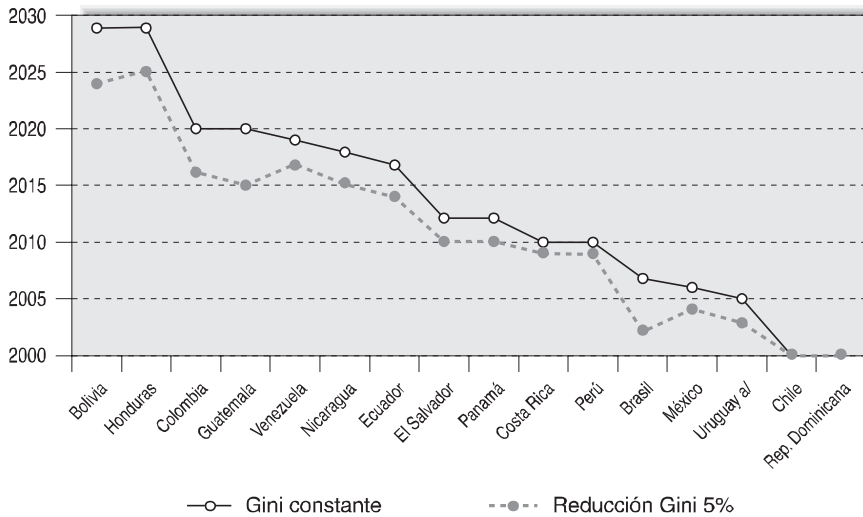
Extrema riqueza y distribución del ingreso (índice de Gini) en América Latina



Fuente: CEPAL, 2004.

Gráfico 3

Pobreza, distribución del ingreso y metas del milenio



Fuente: CEPAL/PMA, 2004.

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

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

Sin embargo, al igual que en el caso de la muy mala distribución del ingreso, nuevamente observamos lo que podría ser un cambio de tendencia en un sentido positivo, esta vez en cuanto a la incidencia de la pobreza rural. En efecto, para el 2002 la CEPAL (2004) reportó que el 61,8 por ciento de las personas rurales eran pobres y que el 37,9 por ciento eran extremadamente pobres. Como vemos en el cuadro 2, en las cifras más recientes y en comparación con el 2002, CEPAL (2007) reporta una disminución moderada en la incidencia de la pobreza y una caída fuerte de 5 puntos porcentuales en apenas tres años de la incidencia de la extrema pobreza rural.

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

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

Cuadro 2

MAGNITUD E INCIDENCIA DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA ENTRE 1980 Y 2005 (*)

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

(*) CEPAL mide la pobreza y la indigencia a través del método de línea de pobreza, referida al costo de adquirir una canasta de bienes alimentarios y no alimentarios esenciales. Son indigentes las personas cuyo ingreso es insuficiente para cubrir siquiera sus necesidades esenciales de alimentación. Son pobres no indigentes las personas que pueden satisfacer sus necesidades no-alimentarias pero no las alimentarias.

Fuente: CEPAL, 2004, 2007; CELADE <http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos BD.htm>

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

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

Cuadro 3

EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA RURAL POR PAÍS (PORCENTAJES)

País	Incidencia de pobreza (%)		Incidencia de indigencia (%)	
	Décadas de 1980 ó 1990 (año)	Década del 2000 (año)	Décadas de 1980 ó 1990 (año)	Década del 2000 (año)
Argentina	19,0 (1980)		5,1 (1980)	–
Bolivia	–	80,6 (2004)	–	58,8 (2004)
Brasil	65,9 (1987)	53,2 (2005)	41,1 (1987)	22,1 (2005)
Chile	51,5 (1987)	20,1 (2003)	20,6 (1987)	6,2 (2003)
Colombia	47,7 (1980)	50,5 (2005)	23,5 (1980)	25,6 (2005)
Costa Rica	28,4 (1981)	22,7 (2005)	7,6 (1981)	9,0 (2005)
Ecuador	–	54,4 (2005)	–	29,2 (2005)
El Salvador	64,4 (1995)	56,8 (2004)	29,9 (1995)	26,6 (2004)
Guatemala	83,7 (1980)	68,2 (2002)	51,5 (1980)	37,6 (2002)
Honduras	88,1 (1990)	84,8 (2003)	72,9 (1990)	69,4 (2003)
México	53,5 (1984)	47,5 (2005)	25,4 (1984)	21,7 (2005)
Nicaragua	82,7 (1993)	77,0 (2001)	62,8 (1993)	55,0 (2001)
Panamá	51,9 (1986)	47,8 (2005)	28,4 (1986)	29,4 (2005)
Paraguay	–	68,1 (2005)	–	44,2 (2005)
Perú	72,7 (1997)	76,0 (2003)	52,7 (1997)	45,7 (2003)
Rep. Dominicana	39,4 (1997)	51,4 (2005)	17,9 (1997)	28,8 (2005)
Uruguay	26,7 (1981)	–	9,1 (1981)	–
Venezuela	43,0 (1981)	56,4 (1994)	19,3 (1992)	28,3 (1994)

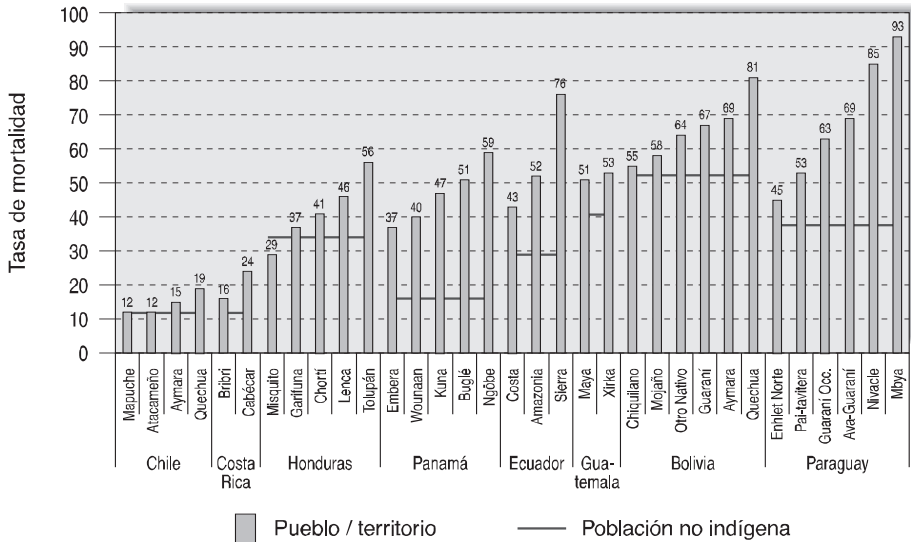
Fuente: CEPAL, 2002, 2007.

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

Los campesinos o agricultores familiares son otro grupo afectado particularmente por la pobreza rural. Ello se refleja en la evolución de los índices de pobreza entre la categoría de «trabajadores por

Gráfico 4

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



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

cuenta propia no profesionales ni técnicos en la agricultura, silvicultura y pesca» (CEPAL, 2004), que se puede homologar a la de pequeño productor rural. El cuadro 4 muestra la diferencia entre la incidencia de la pobreza en los hogares campesinos y entre la población rural total del país; por ejemplo, en 1997, el 89 por ciento de los campesinos de Bolivia era pobre, en comparación con el 79 por ciento de los habitantes rurales de Bolivia, con lo que la diferencia para ese año es de +10 puntos porcentuales.

Lo primero que se observa en el cuadro 4 es que en la década de 1990, en diez países de los 15 estudiados, la incidencia de la pobreza era mayor entre los pequeños productores rurales que entre la población rural del país. Entre las décadas del '90 y 2000, la situación de los pequeños productores rurales relativa a la de la población rural en general, mejoró en cinco países: República Dominicana (con una ganancia relativa de 12 puntos porcentuales), Colombia (10 puntos), Brasil (5 puntos), Venezuela y Bolivia (1 punto porcentual en cada caso). En el mismo período, en nueve países empeoró la situación de pobreza de los pequeños productores rurales, relativa

a la población rural en general: Costa Rica (retroceso relativo de 22 puntos porcentuales), Panamá (15 puntos), México (14 puntos), Chile (10 puntos), El Salvador (9 puntos), Guatemala (7 puntos), Nicaragua (4 puntos), Honduras (3 puntos) y Paraguay (2 puntos). Perú se ha mantenido sin cambios relativos.

Cuadro 4

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

País	Porcentaje de los pequeños productores rurales (*) en condición de pobreza menos porcentaje de la población total rural en condición de pobreza	
	Década de 1990	Década del 2000
Bolivia	+10	+9
Brasil	+3	-2
Chile	-16	-6
Colombia	+13	+3
Costa Rica	0	+22
El Salvador	+8	+17
Guatemala	-2	+5
Honduras	+2	+5
México	-3	+11
Nicaragua	+6	+10
Panamá	+6	+21
Paraguay	+5	+7
Perú	+4	+4
Rep. Dominicana	+3	-9
Venezuela	-11	-12

(*) En sentido estricto «Trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos, en agricultura, silvicultura y pesca».

Fuente: CEPAL, 2004.

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

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

Cuadro 5

DINÁMICAS REGIONALES RURALES RELATIVAS A LOS PROMEDIOS NACIONALES
PARA LOS HOGARES RURALES

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

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

Loss: empeora en el indicador con relación a la media rural nacional.

Fuente: Berdegú *et al.*, 2006.

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

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

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

El gráfico 5 ilustra el argumento de la desigual distribución del desarrollo social, a partir de los casos de Brasil y Perú. Podemos observar que en Brasil las regiones dinámicas del sur y centro oeste –beneficiarias claras de los procesos de apertura e integración– tienen índices de extrema pobreza que son cinco veces menores que los del noreste. En el caso del Perú, las diferencias interregionales son aún más dramáticas entre, por ejemplo, un Departamento como Huancaavelica enclavado en los Andes con una economía agraria que no logra competir ni en el mercado interno contra las importaciones de alimentos, cuyos índices de extrema pobreza son 12 veces mayores que los de un Departamento con una economía agraria exportadora dinámica, como Ilo, en la Costa del Perú.

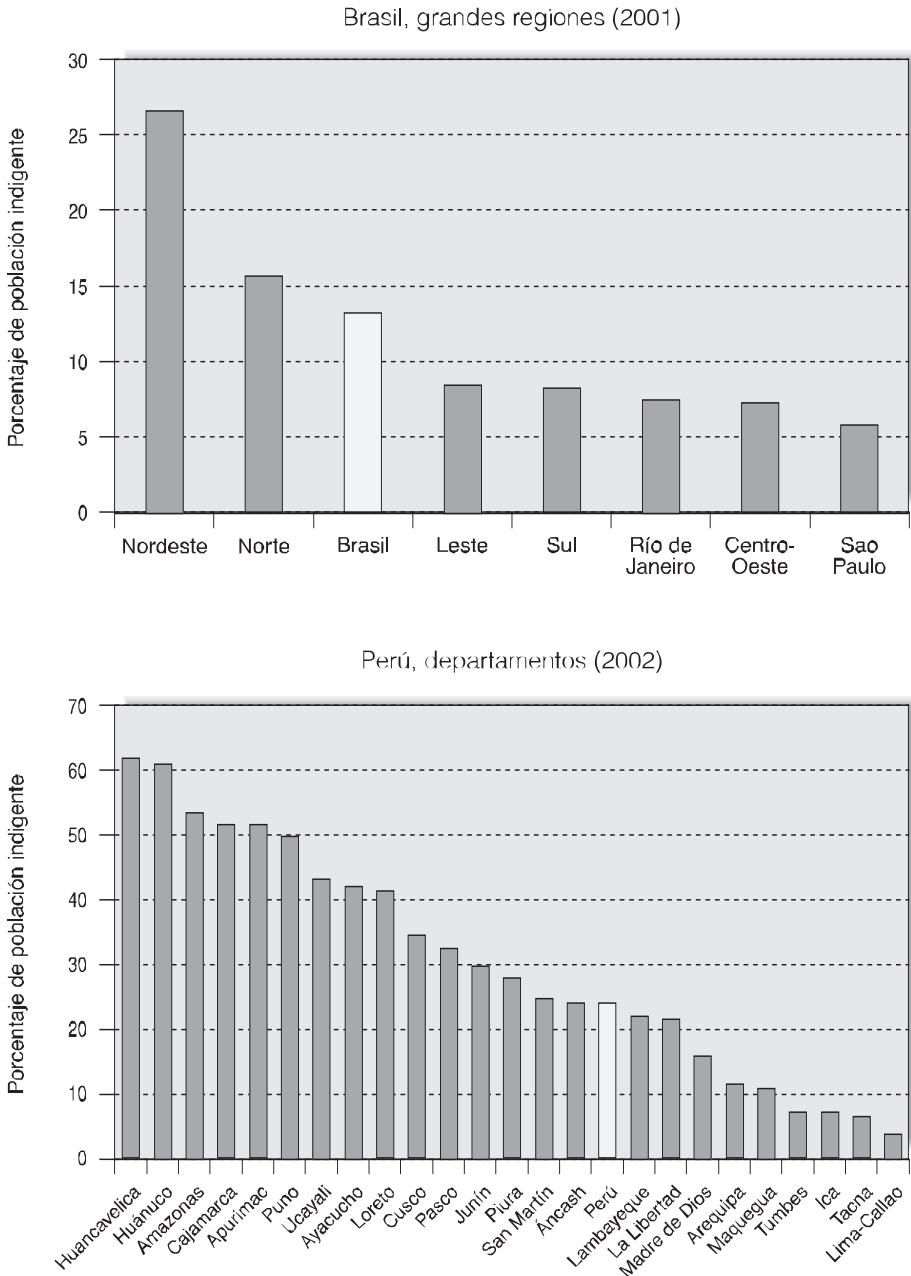
Bellón *et al.* (2004) analizaron los datos de 104 mil comunidades rurales de menos de 2.500 habitantes en México. El mapa 1 muestra la distribución regional de las localidades rurales cuyo consumo medio de alimentos es insuficiente para satisfacer los requerimientos mínimos nutricionales. El mapa hace evidente que existen dos Méxicos en materia de pobreza rural.

La situación no es diferente en Ecuador. Tanto la extrema pobreza (consumo de alimentos bajo el mínimo necesario para satisfacer las necesidades de alimentación) como la desigualdad en el consumo de alimentos, se concentran en la Sierra y la Amazonía, lejos de las regiones costeras que se han visto beneficiadas por los procesos de apertura e integración comercial (Farrow *et al.*, 2005).

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

Gráfico 5

Distribución regional de la extrema pobreza, Brasil y Perú



Fuente: Dirven M., comunicación personal, elaboración de CEPAL sobre la base de la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios (PNAD) y de Oficina del Coordinador Residente, 2001.

Mapa 1

México, distribución de localidades rurales en situación de extrema pobreza



Fuente: Bellón et al., 2004.

Cuadro 6

EXPORTACIONES AGROPECUARIAS Y POBREZA RURAL EN DOS REGIONES DE CHILE

Indicador	Región	
	O'Higgins	Araucanía
Orientación comercial agropecuaria	Exportación	Nacional
Exportaciones silvoagropecuarias (2004, US\$ x 1.000)	1.007.891	318.000
Exportaciones silvoagropecuarias/superficie (US\$/ha)	3.789	859
Pobreza rural 1990 (%)	39,2	45,4
Extrema pobreza rural 1990 (%)	12,9	23,2
Pobreza rural 2000 (%)	17,2	34,9
Extrema pobreza rural 2000 (%)	3,9	13,6
Pobreza rural 2000/1990 x 100	44	77
Extrema pobreza rural 2000/1990 x 100	30	59

Fuente: ODEPA, 2005.

índices de pobreza y extrema pobreza rurales en el 2000 al 77 por ciento y el 59 por ciento en relación a 1990, respectivamente. Se trata de un buen ejemplo de la desigual repartición regional de los costos y beneficios de la apertura económica y de la integración comercial.

3. PAPEL DEL DESARROLLO TERRITORIAL

Las determinantes del bienestar social tienen expresiones particulares o territorio-específicas. Más allá de las determinantes *inmediatas* de la pobreza o de la desigualdad en un territorio, al final son los activos disponibles (tangibles e intangibles), los actores y sus interacciones, y los marcos institucionales, los factores que definen si habrá o no crecimiento económico y si las oportunidades y beneficios del mismo se distribuirán de una forma o de otra entre los distintos estratos sociales. Todo ello, por supuesto, muy sujeto a condicionantes tales como las condiciones macroeconómicas, la estabilidad política o la efectividad del sistema legal, que no son territoriales y que por ende son parámetros en nuestro marco de análisis.

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

Básicamente son tres los ámbitos de acción:

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

3.1. Estimular los flujos de inversión pública y privada

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

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

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

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

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

Una primera tarea consiste en incidir para que esos flujos de inversión pública y privada decididos y organizados con una lógica sectorial, se incrementen en los territorios rurales pobres (1). Si esa condición no se cumple, no se podrá alterar la dotación de activos tangibles e intangibles de los territorios y el espacio para la reducción de la pobreza y la desigualdad será tanto más limitado.

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

(1) De ahí la importancia sustantiva de los entornos macroeconómicos y sociopolíticos que establecen un entorno positivo favorable para la inversión.

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

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

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

3.2. Territorializar los flujos de inversión

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

Son cuatro las dimensiones en que se puede actuar:

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

zar» las políticas rurales es el primer paso de la tarea de «territorializar» las inversiones públicas y privadas. Ello no quiere decir no atender a la agricultura, pero sí implica dejar de hacerlo a expensas de desatender a los demás sectores que hacen parte de la economía del territorio.

- Fortalecimiento de los vínculos intersectoriales involucrando a la micro, pequeña y mediana empresa localizadas en el territorio. La inversión privada en los territorios pobres tendrá un menor efecto sobre la pobreza y la desigualdad si los bienes y servicios que utiliza son provistos por empresas externas, o si la mano de obra calificada se importa de otras regiones.
- Fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales. Como señala José Graziano da Silva (comunicación personal), de alguna forma es un contrasentido hablar de «territorios rurales», cuando lo que en verdad existen son territorios que incluyen tanto núcleos urbanos como el hinterland rural. José Eli da Veiga en sus «Ciudades Imaginarias» ha demostrado categóricamente para el Brasil la existencia de espacios denominados rururbanos de lo que en América Latina llamamos «el mundo rural». Sin embargo, hemos visto anteriormente que es en «el campo» donde se localizan los sectores más pobres. El mayor esfuerzo de los pobres por superar esta condición de estar localizados en trampas de pobreza, hasta ahora ha sido la migración. Trabajos como los de de Janvry y Sadoulet (2001) en México demuestran que la pobreza y la marginalidad disminuyen inversamente con el aumento de la proximidad con los centros urbanos.
- Valorización de bienes intangibles como el patrimonio cultural propio de algunos territorios rurales latinoamericanos.

3.3. Cambio institucional

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

BANCO MUNDIAL (2007): *World Development Report 2006: Equity and Development*. World Bank, Washington DC.

- BANCO MUNDIAL (2002): *World Development Indicators 2002*. CD-ROM. Washington, DC.
- BELLON, M. R.; HODSON, D. P.; MARTÍNEZ-ROMERO, E.; MONTOYA, Y. y BECERRIL, J. (2004): *Geospatial dimensions of poverty and food security: A case study of México*. CIMMYT, Mexico.
- BERDEGUÉ, J. A.; SCHEJTMAN, A.; CHIRIBOGA, M.; MODREGO, F.; CHARNAY, R. y ORTEGA, J. (2006): *Agriculture for Development: Towards a Latin American regional agenda. Background paper for the World Development Report 2008 Agriculture for Development*. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago.
- CEPAL (2007): *Panorama Social de América Latina 2006*. CEPAL, Santiago.
- CEPAL (2004): *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*. CEPAL, Santiago.
- CEPAL (2002): *Panorama social de América Latina 2001-2002*. CEPAL, Santiago.
- CEPAL/PMA (2004): «Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá». *Serie Políticas Sociales*, 88.
- DE FERRANTI, D.; PERRY, G. E.; FOSTER, W.; LEDERMAN, D. y VALDÉS, A. (2005): *Beyond the City. The rural contribution to development*. World Bank, Washington DC.
- DE JANVRY, A. y SADOULET, E. (2000): «Rural poverty in Latin America: Determinants and exit paths». *Food Policy*, 25.
- DE JANVRY, A. y SADOULET, E. (2004): «Toward a territorial approach to rural development. Paper prepared for the Fourth Regional Thematic Forum in Latin America and the Caribbean», on *Harvesting Opportunities: Rural Development in the 21st century*, Costa Rica, 19-21 October 2004.
- DE JANVRY, A. y SADOULET, E. (2001): «Income strategies among rural households in Mexico: The role of Off-farm activities». *World development*, 29 (3): 467-480.
- DEININGER, K. (2003): *Land Policies for Growth and Poverty Reduction. A World Bank Policy Research Report*. Washington, DC: The World Bank and Oxford University Press.
- FARROW, A.; LARREA, C.; HYMAN, G. y LEMA, G. (2005): «Exploring the spatial variation of food poverty in Ecuador». *Food Policy*, Vol. 30, *Issues 5-6*: 510-531.
- FAVARETO, A. y DA VEIGA, J. E. (2007): *Territorial Approach to Rural Development: The Emergence of a New Paradigm? Manuscript*.
- HALL, G. y PATRINOS, H. A. (2005): *Indigenous peoples, poverty and human development in Latin America: 1994-2004*. World Bank, Washington.
- JANSEN, H. G. P. y Alwang, J. (2006): «Concentración de la inversión pública en las zonas rurales de Centroamérica». En: Soto Baquero, F.; Santos Rocha, J. y Ortega, J. (editores): *Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: El papel del gasto público*. FAO, Santiago de Chile: 199-222.
- LIPTON, M. (1993): «Urban bias: of consequences, classes and causality». *Journal of Development Studies*, 29 (4): 229-258.

- ODEPA (2005): *Estadísticas de la agricultura Chilena*. odepa.gob.cl/webodepa/templates/basedatos.html
- SCHEJTMAN, A. y BERDEGUÉ, J. A. (2004): *Desarrollo territorial rural*. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago, Chile.
- TIMMER, C. P. (2002): «Agriculture and Economic Development». In Bruce Gardner and Gordon Rausser (eds.): *The Handbook of Agricultural Economics*, Vol. 2A (Amsterdam: North-Holland, 2002): 1.487-1.546.
- VALDÉS, A. y WIENS, T. (1996): *Rural poverty in Latin America and the Caribbean*. World Bank.

RESUMEN

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

El artículo analiza la evolución de la pobreza y la desigualdad rurales en América Latina a partir de inicios de la década de 1980. Los autores concluyen que tras 20 años de liberalización de las economías de la región, el número de habitantes rurales pobres y el número de aquéllos que no tienen suficientes ingresos siquiera para asegurar su alimentación básica, han crecido ligeramente. La distribución de ingresos entre los habitantes rurales sigue siendo extraordinariamente alta en todos los países de la región. Sin embargo, hay un pequeño grupo de países (encabezado por Chile y Brasil) que en años recientes (después de mediados de la década de 1990) comienzan a mostrar cambios positivos simultáneos tanto en incidencia de pobreza como en la distribución del ingreso.

El artículo profundiza en la dimensión territorial de la desigualdad, analizando el caso de seis países de la región. Se concluye que sólo una cuarta parte de la población rural de esos países vive en regiones que han experimentado un mejoramiento (relativo a la media rural nacional) en ingreso, distribución de ingreso y pobreza. Las dinámicas de crecimiento económico con inclusión social están sumamente concentradas geográficamente.

El artículo plantea que los enfoques territoriales de desarrollo rural pueden contribuir a mejorar las tendencias señaladas, por tres vías: a) estimular los flujos de inversión hacia territorios rurales afectados por la pobreza y la desigualdad; b) "territorializar" dichas inversiones con la finalidad de que respondan a las condiciones locales; y c) modificar los marcos institucionales para constituir actores territoriales y para la inclusión de los sectores pobres y excluidos.

PALABRAS CLAVE: distribución de la renta, desigualdad, pobreza, enfoque territorial, desarrollo rural, América Latina.

SUMMARY

Inequality and poverty as challenges to rural territorial development

The article analyzes the evolution of rural poverty and inequality in Latin America since the early 1980s. The authors conclude that after 20 years of liberalization of the region's economies, the number of rural poor and the number of those whose income is insufficient event o meet their food needs, have risen slightly. The distribution of income among rural people continues to be extremely high in all countries of the region. However, a small group of countries (led by Chile and Brazil) begin to show simultaneous positive changes both in poverty rates and in the distribution of income.

The authors discuss the territorial dimension of inequality by looking at six countries. It concludes that only a fourth of the rural population lives in regions that have experienced an improvement (relative to the national average changes) in income, income distribution, and poverty rates. The dynamics of economic growth with social inclusion are very concentrated geographically.

The article proposes that territorial approaches to rural development can contribute to improving these trends, in three ways: (a) stimulating investment flows to rural territories afflicted by poverty and inequality; (b) "territorializing" these investments so that they respond to local conditions, and; (c) promoting changes in the institutional frameworks to foster the development of territorial agents and the inclusion of the poor and the socially excluded.

KEY WORDS: Income distribution, inequality, poverty, territorial approaches, rural development, Latin America.

