

LAS INNOVACIONES REQUERIDAS EN LAS POLÍTICAS SOCIALES PARA EL ÁMBITO RURAL

Elaborado por RIMISP para la Fundación Chile 21

noviembre 2003

Tabla de Contenidos

A. INTRODUCCIÓN.....	1
B. LAS DINÁMICAS SOCIALES RURALES.....	1
C. MARCO CONCEPTUAL	4
1. CÓMO LOS NUEVOS RASGOS DE LA ECONOMÍA CONDICIONAN LAS SOCIEDADES RURALES LATINOAMERICANAS	4
2. LIMITACIONES DE LOS ENFOQUES TRADICIONALES DEL DESARROLLO RURAL	6
3. LAS POBREZAS RURALES	7
4. UN INTENTO DE SÍNTESIS: EL ENFOQUE DE DESARROLLO TERRITORIAL RURAL	9
(a) <i>La transformación productiva y el desarrollo institucional se deben abordar de forma simultánea en los programas de DTR.....</i>	<i>10</i>
(b) <i>Los programas de DTR deben operar con un concepto ampliado de lo rural.....</i>	<i>10</i>
(c) <i>Para los programas de DTR, el territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente.</i>	<i>10</i>
(d) <i>Los programas de DTR deben considerar explícitamente la heterogeneidad entre territorios</i>	<i>11</i>
(e) <i>Los programas de DTR deben convocar a la diversidad de agentes del territorio.....</i>	<i>12</i>
(f) <i>Los programas de DTR deben considerar las combinaciones de tres posibles rutas de salida de la pobreza</i>	<i>12</i>
(g) <i>Los programas de DTR requieren una compleja arquitectura institucional</i>	<i>13</i>
(h) <i>Los programas de DTR deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo.....</i>	<i>14</i>
D. EXPERIENCIAS RECIENTES DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA RURAL	14
E. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES	16
1. DETERMINACIÓN POR LA DEMANDA	16
2. FOCALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN	19
3. LA DESCENTRALIZACIÓN Y LOS MUNICIPIOS.....	21
4. LA ORGÁNICA DE LOS PROGRAMAS.....	23
REFERENCIAS	25

LISTA DE CUADROS

CUADRO 1. TENDENCIAS EN LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA EXTREMA POBREZA RURALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2

CUADRO 2. RESUMEN DE 13 EXPERIENCIAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 15

A. INTRODUCCIÓN

El presente documento corresponde al resumen de sendos informes presentados por RIMISP dentro del marco del estudio “Análisis de la situación de las dinámicas sociales, las políticas sociales y las innovaciones requeridas para el ámbito rural”. Que formaron parte del proyecto “Desafíos de políticas sociales: los imperativos de equidad y protección social en América Latina.”

El trabajo tiene como propósito caracterizar políticas sociales aplicadas para el mundo rural en la década del noventa, analizando las reformas e innovaciones que se requieren aplicar según los resultados obtenidos hasta la fecha, proponiendo un nuevo marco de implementación respaldado en una conceptualización de la acción del estado en el sector rural de América Latina y el Caribe orientada hacia lo que el documento llama desarrollo territorial rural.

El trabajo esta organizado en cinco capítulos, en el primero se realiza un análisis de la pobreza rural en América Latina y el Caribe, sus tendencias y sus principales determinantes; en el segundo capítulo, se trata en detalle el marco conceptual que respalda la propuesta de una nueva estrategia para la política social en el medio rural; en el tercer capítulo, se presenta una síntesis de la caracterización de 13 experiencias de programas y políticas de lucha contra la pobreza rural implementados en América Latina y el Caribe; en el cuarto capítulo se realiza una discusión de las experiencias sistematizadas a la luz de los elementos de la nueva estrategia que se propone para la política social en el medio rural. Finalmente, en el quinto capítulo, se presenta la bibliografía de referencia.

B. LAS DINÁMICAS SOCIALES RURALES

En América Latina vamos perdiendo la batalla contra la pobreza rural. Como se observa en el cuadro 1, tenemos más pobres rurales que hace 20 años (77 millones en comparación con 73 millones, en 1999 y 1980, respectivamente). Además, su pobreza es más aguda: seis de cada diez pobres rurales son indigentes, porcentaje superior en cinco puntos al observado hace dos décadas (CEPAL, 2002).

Durante la década de los 90 se logró revertir parcialmente el aumento de la incidencia de la pobreza rural causado por la crisis de los 80 y por los procesos de ajuste estructural. Sin embargo, estas mejoras fueron insuficientes para dejarnos, siquiera, al nivel que se observaba a fines de los años 70. Mas aún, es altamente probable que en los primeros dos o tres años del nuevo milenio, la pobreza rural se haya acrecentado en la región producto de la crisis económica, tal y como se ha demostrado para el caso de la pobreza urbana (CEPAL, 2002)¹.

¹ Lamentablemente, las cifras más recientes, que son las de CEPAL, informan sobre la pobreza rural solamente hasta 1999.

La incidencia de la pobreza a nivel de personas rurales, es aun mayor y con una tendencia más negativa. Entre 1980 y 1999, en América Latina hemos pasado de 59.9% a 63.7% de las personas rurales en condición de pobreza. Todo el incremento se explica por el aumento de la incidencia de la extrema pobreza (indigencia), de 32.7% a 38.3%, que mas que compensa la caída en el porcentaje de hogares pobres no indigentes de 27.2% a 25.4%.

CUADRO I. TENDENCIAS EN LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA EXTREMA POBREZA RURALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

Variable	Resultados absolutos (millones)			Resultados relativos (porcentaje)		
	1980	1990	1999	1980	1990	1999
<i>Hogares Pobres</i>						
Rurales	12.4	14.4	14.2	53.9	58.2	54.3
Urbanos	11.8	24.7	27.1	25.3	35.0	29.8
<i>Hogares Pobres No Indigentes</i>						
Rurales	6.1	6.0	6.2	26.4	24.1	23.6
Urbanos	7.7	16.2	18.8	16.5	23.0	20.7
<i>Hogares Indigentes</i>						
Rurales	6.3	8.4	8.0	27.5	34.1	30.7
Urbanos	4.1	8.5	8.3	8.8	12.0	9.1
<i>Personas Pobres</i>						
Rurales	73.0	78.5	77.2	59.9	65.4	63.7
Urbanas	62.9	121.7	134.2	29.8	41.4	37.1
<i>Personas Pobres No Indigentes</i>						
Rurales	33.1	30.1	30.8	27.2	25.0	25.4
Urbanas	40.4	76.7	91.2	17.5	26.1	25.2
<i>Personas Pobres Indigentes</i>						
Rurales	39.9	48.4	46.4	32.7	40.4	38.3
Urbanas	22.5	45.0	43.0	12.3	15.3	11.9

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de CEPAL, 2002.

Si hacemos el análisis a nivel de países –siempre con cifras de CEPAL (2002)- observamos que entre 1990 y 1996 Brasil redujo en casi 40% la incidencia de la pobreza a nivel de hogares (de 64% a 46% de los hogares rurales). Este resultado en un país con tan alta gravitación en el total de población de la región, ha sido el principal factor que ha evitado una situación más negativa que la ya descrita en los párrafos anteriores. Aparte de Brasil y entre los países para los que CEPAL reporta estadísticas, solo Guatemala, Panamá y Chile muestran un progreso significativo en los últimos 20 años. Venezuela destaca como el país con un mayor retroceso en materia de pobreza rural. En los restantes países estudiados por CEPAL, la pobreza o bien se mantiene constante o, en el mejor de los casos, disminuye muy ligeramente.

Dentro de este marco de estancamiento de la magnitud de la pobreza y agudización de la indigencia rural, el empleo rural no agrícola (ERNA) tiende a desplazar al empleo

agrícola como la principal fuente de ingresos de los hogares rurales latinoamericanos. Hacia fines de los 90's, el ERNA contribuía alrededor de un 40% del ingreso rural total, y aumentaba a una tasa anual de alrededor del 3%, en comparación con un ingreso agrícola estancado o declinante. Este nuevo tipo de empleo es especialmente importante para las mujeres rurales en la fuerza de trabajo, lamentablemente en muchos casos es de alta precariedad y de baja productividad (Reardon y Berdegue, 2001). Otra estrategia de las familias rurales para solucionar sus problemas de pobreza es la migración. Las remesas que los migrantes envían a sus familiares, representan el principal flujo de financiamiento externo de vastas zonas rurales latinoamericanas, superando con creces la ayuda al desarrollo o la inversión extranjera.

Una de los impedimentos de llevar adelante las estrategias de ingreso no agrícola o una migración positiva, es la baja cobertura del sistema escolar en los sectores rurales. En casi todos los países, la mayoría de los jóvenes rurales entre 15 y 24 años de edad, cuentan con menos de cinco años de instrucción escolar; la excepción la constituyen Chile, Costa Rica, México, Panamá y Paraguay, donde el grupo más numeroso de jóvenes rurales cuenta con entre 6 y 9 años de instrucción, de otro lado, las mujeres rurales jóvenes están accediendo a niveles de instrucción escolar mayores que los de sus pares hombres.

Sin embargo, aunque las mujeres rurales tienen mayores niveles de educación, presentan menos acceso a los mercados laborales formales, y aquellas que superan esta barrera, sufren una fuerte discriminación en los salarios que perciben, con la excepción de El Salvador, Nicaragua y Panamá. Ello significa que la política general de promoción de la educación no será por si misma suficiente para resolver estos sesgos de género en los salarios medios, sino que se hará necesario intervenir sobre los mercados particulares en que se están empleando mujeres rurales con diferentes niveles de escolaridad.

Finalmente, existen alrededor de 400 pueblos indígenas en América Latina y el caribe, con una población total estimada entre 30 y 50 millones de personas, concentradas preponderantemente en Perú, México, Guatemala, Bolivia y Ecuador (Schultze 2003). Un indicador de la discriminación de que son objeto los indígenas latinoamericanos en razón de su condición étnica o racial es que los niños indígenas entre 6 y 8 años de edad, tienen un nivel significativamente menor de acceso a educación, en comparación con niños no indígenas.

En síntesis, los estudios disponibles tienden a coincidir en las siguientes conclusiones:

- (a) Hacia 1999, había aproximadamente 80 millones de habitantes rurales pobres en América Latina.
- (b) En esa fecha, el número de pobres no indigentes en la región era de alrededor de 30 millones de personas.
- (c) En esa misma época, los indigentes rurales eran aproximadamente 46 millones de personas
- (d) Es decir, la mayoría de los pobres rurales son indigentes.

- (e) Los pobres rurales representan aproximadamente entre el 50% y el 60% de la población rural, y del 25 al 30% de la población total
- (f) Los indigentes rurales equivalen a aproximadamente el 33% de la población rural, y al 10% de la población total
- (g) Los pobres rurales representan entre el 25% y el 35% del total de pobres
- (h) Los indigentes rurales representan alrededor del 50% del total de indigentes
- (i) Los pobres rurales son mucho más pobres que los pobres urbanos
- (j) La pobreza rural, tanto en números absolutos como en proporción de la población rural, no solo no ha disminuido en los últimos 20 años en América Latina, sino que tiende a incrementarse ligeramente
- (k) La indigencia rural ha aumentado significativamente en los últimos 15 años en nuestra región, tanto en cifras relativas al total de la población rural, como en números absolutos
- (l) Los hogares encabezados por mujeres, los hogares conformados por ancianos solos, y las comunidades indígenas, resaltan en numerosos estudios como grupos sociales particularmente afectados por la pobreza rural.

C. MARCO CONCEPTUAL²

1. Cómo los nuevos rasgos de la economía condicionan las sociedades rurales latinoamericanas

Para bien y para mal, lo rural en América Latina y el Caribe cada vez se parece menos a las imágenes convencionales. Las transformaciones afectan a todas las dimensiones de la vida rural: la economía, la política, la cultura, las relaciones sociales...

Por un lado se ha acelerado la inserción de las economías rurales en el proceso de globalización, con todas las implicaciones que ello tiene sobre los grados de autonomía de las políticas nacionales. El comercio internacional y los mercados de capital están articulados globalmente operando las 24 horas del día y a cualquier distancia³. Emergen o consolidan su influencia nuevos actores supranacionales: organismos como la OMC y las empresas transnacionales, con formas nuevas de organización de la producción y de coordinación. La capacidad de los gobiernos nacionales para orientar su propia economía se ve limitada por factores que escapan a su control, incluso en circunstancias de un manejo adecuado de las variables macroeconómicas.

Lo anterior implica que se diluyen las fronteras y las distinciones entre los mercados locales, regionales, nacionales y globales de alimentos. Este es un proceso provocado por transformaciones radicales y posiblemente irreversibles en las cadenas

² Con base en Schejtman y Berdegué (2003)

³ Más de un trillón de dólares es decir más de un millón de millones circulan cada día en los mercados monetarios globales; "se trata de una cantidad tal que colocados los billetes de US\$100 uno sobre otro, su altura superaría más de 20 veces el monte Everest" (Giddens 1999 pag. 10). Las crisis en México (1994), Tailandia, Indonesia y Corea (1997-98) y las actuales de Argentina y Uruguay son testimonio de lo que una estampida del "rebaño electrónico" (Blustein 2001) puede producir.

agroalimentarias, donde la agroindustria y, sobre todo, un pequeño grupo de gigantescas cadenas multinacionales de supermercados, pasan a tener un papel dominante que les permite imponer normas, estándares y prácticas de abastecimiento, que obligan a los demás agentes a adoptar cambios tecnológicos, organizacionales y de gestión, que a su vez requieren de fuertes inversiones y de economías de escala (Reardon y Berdegué 2002).

Todo indica que la capacidad de competir globalmente pasa a ser una condición indispensable para la viabilidad de las economías rurales. Desaparecen o se debilitan grandes sistemas agrarios que no logran adquirir la capacidad de competir cuando se abren las fronteras comerciales. Al mismo tiempo y debido a las mismas determinantes, aparecen los llamados productos no tradicionales, por lo general orientados a nichos en los mercados de los países desarrollados. Sin negar los elementos positivos de esta dinámica, ella ha acentuado el carácter excluyente y polarizador del proceso de modernización agraria de la región, que ya se manifestaba desde la formación de la Hacienda y las plantaciones (Fajnzylber y Schejtman 1995).

Se desdibuja la identidad entre lo sectorial agropecuario y lo rural. Casi la mitad del ingreso de los hogares rurales de la región, provienen de actividades no agrícolas. En muchos países, un porcentaje creciente de los empleados en la agricultura tienen residencia urbana. El desarrollo de la agricultura es inseparable de la calidad de sus vínculos con los servicios y la industria.

La globalización y los procesos de privatización desnudan las imperfecciones de los mercados financieros, de tecnología, información, trabajo y tierra. La incertidumbre hace presa de miles de productores y empresarios, en especial los pequeños y medianos, que se preguntan como innovar y como reconvertirse cuando no tienen un acceso adecuado a la información, a la tecnología, a servicios de gestión empresarial, a la tierra, al agua, al financiamiento.

Las fallas no afectan solo a los mercados. Los cambios también han minado la efectividad de las antiguas instituciones⁴ y otras nuevas aun no terminan de nacer y consolidarse. Sin embargo, En casi todos los países se extiende y se profundiza la democracia. Los procesos de descentralización tienden a ser mas la norma que la excepción y, por ello, los gobiernos locales comienzan a ser actores protagónicos del desarrollo rural.

Por el mayor contacto con lo urbano, las expectativas y los patrones de vida cada día son mas semejantes entre los habitantes rurales y los urbanos, especialmente entre los jóvenes. La incorporación masiva de las mujeres rurales al mundo del trabajo extra-parcelario modifica las relaciones intra-familiares y los tradicionales roles de género. La radio y la televisión llegan con sus nuevos mensajes y pautas a todos los rincones del campo. Decenas de millones de latinoamericanos rurales han tenido la experiencia de vivir y de trabajar en Estados Unidos o en Europa, y muchos de ellos regresan a sus

⁴ En el sentido de North (1990), es decir, de las reglas, leyes, normas y códigos de conducta y convenciones, que dan forma a las interacciones en la sociedad y en la economía.

regiones de origen con nuevas músicas, nuevas vestimentas, nuevos hábitos de consumo y de recreación, nuevas conciencias de sus derechos ciudadanos, nuevas aptitudes y habilidades. La globalización es también cultural, para bien y para mal.

Finalmente, la exigencia de sostenibilidad ambiental de las actividades rurales, ha dejado de ser una demanda de sectores minoritarios, y pasa a ser un atributo de calidad impuesto tanto por los consumidores internacionales como por la creciente conciencia de los latinoamericanos en torno al medio ambiente. Ello genera nuevas restricciones que complican a muchos, pero a la vez abre nuevas oportunidades para miles de productores y habitantes rurales que son capaces de dar respuesta a estas nuevas exigencias.

2. Limitaciones de los enfoques tradicionales del desarrollo rural

¿Que duda cabe de que los viejos enfoques del desarrollo rural son cada vez mas irrelevantes frente a la magnitud de estos cambios en las sociedades rurales? Sus falencias son conocidas⁵:

Por un lado hacen caso omiso del alto grado de heterogeneidad que caracteriza a las sociedades rurales, al mundo de la pobreza, de la pequeña agricultura y de la pequeña empresa rural no agrícola, y por lo tanto, a la necesidad de políticas diferenciadas, que sólo recientemente y de manera muy parcial, han empezado a ser adoptadas de manera explícita por algunos países de la región. Pero también desconocen el carácter multidimensional de la pobreza rural y tienden a enfrentarla con respuestas unívocas que no logran dar cuenta de la complejidad del fenómeno, sus causas y sus manifestaciones.

Los enfoques tradicionales de desarrollo rural están centrados en la actividad agrícola, no incorporando el carácter multi-activo de las unidades familiares rurales, a pesar de la importancia que ha alcanzado el trabajo rural no agrícola, especialmente en el caso de las mujeres rurales que se incorporan al mercado laboral. Generalmente, las políticas y programas de desarrollo rural bajo enfoques tradicionales no intervienen en corregir las fallas o ausencias de mercado frecuentes en el mundo rural, que afectan en particular a los pequeños y medianos productores y empresarios y a los pobres, contentándose con suplir o mitigar algunas de ellas con los recursos de los proyectos de desarrollo, solo para verlas reaparecer al término de los mismos.

Lo anterior es resultado de las dificultades que tienen los diseño de intervención en el medio rural para asumir el hecho de que, crecientemente son el mercado y los agentes de mercado quienes tienen el peso decisivo en la determinación de las tendencias, oportunidades y restricciones que enfrentan los pobres rurales. Por ello, reducen innecesariamente su ámbito de competencia a lo que está directamente al alcance del sector público y de sus agentes.

⁵ Para un análisis mas detallado del tema, se puede recurrir, entre otros trabajos, al de Chiriboga (2002) en que analiza las lecciones aprendidas de varios años de políticas de desarrollo rural en la región.

Generalmente, también desvinculan con frecuencia las acciones orientadas a la transformación productiva, de aquellas que apuntan a la reforma de las instituciones rurales. Además, la dimensión institucional muchas veces queda reducida a los aspectos relativos a la organización y funciones del sector público e incluso de los Ministerios de Agricultura y de las agencias de desarrollo rural. En general no hay instrumentos que busquen articular las políticas y acciones específicas de desarrollo rural, de aquellas de carácter 'macro', con lo que la viabilidad y sustentabilidad de las primeras quedan seriamente cuestionadas.

En un sentido más amplio, los enfoques tradicionales no consideran los efectos potenciales que un determinado desarrollo del núcleo urbano pudiera tener, tanto en la transformación productiva de la actividad rural, como en las condiciones de vida y de trabajo de la población, en particular los pobres⁶. Como colorario, no se consideran, salvo excepciones, la posibilidad de inducir a la agroindustria, a los servicios, a las empresas medianas y grandes, incluso aquellas localizadas en el sector urbano, a asumir el papel de difusoras de tecnología hacia determinados segmentos de la PYME rural (Schejtman 1998; Dirven 1998).

3. Las pobreza rurales

Dicho lo anterior, queremos sugerir que el concepto de pobreza rural, es un mal concepto cuando se trata de diseñar y operacionalizar políticas públicas. Solo a cierto nivel general, tiene sentido hablar de una política global, o una estrategia global, para la superación de la pobreza. Pero hoy en América Latina por lo general se comprende que la política de superación de la pobreza debe ser algo más que la "política del goteo" – según la cual la pobreza se supera simplemente por la difusión natural en la sociedad de los beneficios del crecimiento de la economía.

El término "pobre rural" se refiere a una condición de un hogar o un individuo: su imposibilidad de satisfacer ciertas necesidades básicas de ingreso, vivienda, salud y educación. Pero bajo el mismo concepto se engloban realidades muy heterogéneas en cuanto a sus causas, a sus manifestaciones específicas, y a las oportunidades con que cuentan dichos hogares o individuos para enfrentar tal situación. De esta forma, el concepto de "pobreza rural" es análogo al de "enfermedad": sirve para describir una condición, pero no nos dice nada sobre las causas, ni sobre las estrategias para responder a tal estado.

Munk-Ravnborg (1996) argumenta que la pobreza es multidimensional. Cualquier medida basada en una sola dimensión (por ejemplo, ingreso anual) entregará una visión inadecuada e incompleta del problema. Además, señala la misma autora, la

⁶ Las estrategias del llamado desarrollo rural integral, se han circunscrito a la actividad de los pequeños productores como trabajadores agrícolas y sólo a los vínculos que, en cuanto tales, tienen con su entorno. En los trabajos sobre "estrategias de sobrevivencia", aunque se incorpora lo urbano en el análisis de las opciones de empleo e ingreso, el examen de las potencialidades de la referida articulación quedan reducidas a ese ámbito.

pobreza es dinámica, es decir, “la pobreza no es solo un estado de carencia, sino un conjunto de procesos que conducen e intensifican tal estado”. De Janvry et al. (1997) confirman lo anterior en su análisis de los ingresos de los campesinos mexicanos y, particularmente, las variaciones intra- e inter-anales de los ingresos, tanto por los ciclos productivos agrícolas, el flujo de transferencias de migrantes, o los efectos de las variaciones climáticas; esta observación lleva a estos autores a identificar los conceptos de pobreza transitoria y pobreza permanente. En consecuencia, una medida útil de la pobreza también deberá ser dinámica, y considerar las estrategias de los hogares rurales en respuesta a su condición. Finalmente, la pobreza rural es contextual (Munk-Ravnborg 1996) , como lo demuestran, por ejemplo, de Janvry et al. (1997) al comparar la situación de comunidades campesinas mexicanas indígenas y no indígenas, o al determinar que la probabilidad de ser pobre de un hogar rural mexicano, varía substantivamente por región geográfica.

El conjunto específico de activos de que dispone o a que accede cada hogar pobre rural, la productividad de dichos activos, y los costos de transacción en que incurren los hogares al vender o al comprar, son las principales determinantes de sus estrategias de generación de ingresos y, en consecuencia, de la heterogeneidad de la pobreza rural (de Janvry y Sadoulet, 1995, 1996 y 1997; Reardon y Vosti, 1997).

Diferentes tipos de hogares rurales disponen de combinaciones o conjuntos también particulares de activos y recursos. La combinación de activos de los hogares pobres, determina un tipo particular de pobreza. No hay una pobreza rural, sino que hay pobrezas rurales. De acuerdo a este enfoque, habrá hogares pobres en tierra y menos pobres en capital humano; otros que son ricos en capital social y en los que el ingreso depende de la gestión de recursos comunes; otros que carecen de casi todos los tipos de recursos, salvo mano de obra no calificada y muchas veces de edad avanzada; hay hogares cuyo ingreso es muy bajo, pero que se localizan en zonas relativamente bien dotadas de escuelas, hospitales o caminos.

Los distintos tipos de pobrezas rurales determinan, además, diferentes estrategias de los hogares para tratar de generar ingresos. Dichas estrategias movilizan los activos y recursos de que disponen en mayor abundancia, o los que bajo sus circunstancias específicas pueden ser más productivos. En general, los ingresos de cada hogar pobre rural, provienen de una gama de empleos y actividades, aún cuando un componente pueda tener un mayor peso que otro.

El caso de Chile, respecto del cual tenemos cifras a la mano del nivel de detalle necesario⁷, sirve para establecer nuestra argumentación. La situación en 16 áreas de pobreza rural en ese país, se puede resumir siguiendo el esquema propuesto por Schejtman (1996). En el caso chileno, se puede demostrar la existencia de al menos ocho tipos diferentes de estrategias de generación de ingresos a nivel de los hogares rurales pobres, que van desde aquellas basadas principalmente en la producción

⁷ Se trata de los resultados de una encuesta contratada en 1996 por el Ministerio de Planificación y Cooperación Internacional (MIDEPLAN), y procesada por RIMISP, representativa de los 200 mil hogares de 16 áreas de concentración de pobreza rural, en la zona Centro Sur a Sur del país.

agropecuaria por cuenta propia, hasta otras que dependen de las transferencias y subsidios públicos, pasando por otras ordenadas en función del trabajo asalariado. De acuerdo a este estudio, el acceso a tierra, la localización geográfica (que determina el tamaño y la estacionalidad de los mercados de mano de obra, así como el potencial productivo de la tierra), y la etapa de desarrollo del grupo familiar (que afecta tanto la productividad de la mano de obra como la relación entre dependientes y trabajadores activos en cada hogar), son los factores que mayor influencia tienen en la diferenciación de las estrategias de generación de ingresos.

De Janvry y Sadoulet (1997), y de Janvry et al. (1997) analizan el caso de los ejidos mexicanos, e identifican al menos ocho grupos significativos de hogares dependiendo del tipo y cantidad de recursos y activos de que disponen. El porcentaje de hogares pobres en cada uno de estos tipos de hogares, varía entre 17% y 75%. Dependiendo del conjunto específico de activos de cada tipo de hogar, se pueden identificar estrategias predominantes de generación de ingresos. Así, los hogares con bajos niveles de activos físicos, de capital humano y de capital social, dependen del trabajo asalariado no calificado y mal remunerado, ya que la mano de obra es el único recurso de que disponen. Los hogares con altos niveles de capital humano, escaso o nulo acceso a activos físicos y altos niveles de capital social (en especial experiencia de migración), generan su ingreso principalmente en base al trabajo asalariado y a las transferencias de miembros del hogar que han migrado a Estados Unidos o a otras regiones del país.

A la misma conclusión llega Escobal (1996), trabajando con los datos de la Encuesta Nacional de Hogares Rurales del Perú de 1994. La disponibilidad de tierra, mano de obra familiar y cabezas de ganado, la educación promedio de los miembros del hogar y el porcentaje de ellos con experiencia migratoria, y el acceso a crédito determinan una amplia gama de diferentes estrategias de generación de ingresos entre los hogares rurales peruanos. Escobal además concluye que lo importante es la combinación específica de activos, ya que no existe ninguna relación unívoca entre ninguno de los recursos mencionados por sí mismo, y el nivel de ingresos del hogar.

4. Un intento de síntesis: el enfoque de Desarrollo Territorial Rural

¿Cómo articular e integrar en una propuesta coherente esta diversidad de opciones? En los últimos años se ha ido produciendo un interesante acuerdo –que compromete a ONG, gobiernos, organizaciones sociales, organismos internacionales y al mundo académico- en torno al denominado enfoque de Desarrollo Territorial Rural.

Schejtman y Berdegú (2003) definen el Desarrollo Territorial Rural (DTR) como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes

externos relevantes y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios.

A partir del análisis de diversas experiencias latinoamericanas y de otras regiones, de la revisión de las estrategias rurales de los organismos internacionales y de la reflexión crítica sobre distintos avances teóricos (en particular, sobre desarrollo económico y espacio y sobre participación, ciudadanía y descentralización), Schejtman y Berdegú proponen ocho criterios operativos para el enfoque de Desarrollo Territorial Rural:

(a) La transformación productiva y el desarrollo institucional se deben abordar de forma simultánea en los programas de DTR

El primer criterio operacional pretende destacar la interdependencia de la transformación productiva y del desarrollo institucional.

La competitividad, el carácter sistémico de ésta, la innovación tecnológica, la construcción de vínculos con mercados dinámicos, y las relaciones urbano-rurales, son impensables sin contratos, redes que permitan el acceso a conocimientos y habilidades, alianzas entre agentes que se complementan para el logro de objetivo compartidos a lo largo de una cadena productiva y espacios de concertación público-privados.

Por otra parte, este criterio también hace referencia a que ambos elementos son indispensables para el logro del fin del DTR: la superación de la pobreza.

(b) Los programas de DTR deben operar con un concepto ampliado de lo rural

El análisis de las tendencias demográficas entre dos censos revelarán la existencia de un número significativo de pequeños y medianos núcleos urbanos que han mostrado capacidad de crecimiento equivalentes o mayores a los de las ciudades medianas y grandes, como lo revelan los trabajos hechos para Bolivia, (Paniagua 1994), Chile (Cruz 1998) y Brasil (da Veiga 2001). Este análisis debiera utilizarse como un indicador de tendencias con un potencial dinamizador de los territorios rurales a los que dichos núcleos perteneces..

En síntesis, lo que el criterio 2 destaca como esencial para la propuesta del DTR, es que el concepto de lo rural, cuando el objetivo es la superación de la pobreza, debe necesariamente incluir el o los núcleos urbanos con los que las áreas pobres tienen o podrían tener vínculos funcionales en aspectos tanto productivos como sociales.⁸

(c) Para los programas de DTR, el territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente.

No puede haber una definición *operacional* genérica de lo que se entenderá por territorio en el contexto de esta propuesta. Desde el punto de vista de cada proceso de

⁸ El criterio se puede ilustrar con el ejemplo del proyecto Desarrollo del Corredor Puno-Cusco, en Perú, que incluye entre sus usuarios de servicios técnicos y financieros a empresas localizadas tanto en el área agrícola como en pueblos y ciudades, en el entendido de que estas últimas cumplen un papel de 'locomotoras' de las primeras.

desarrollo rural en particular, el territorio no es sino el espacio que sus agentes reconocen como necesario (o, al menos, posible) para contener y delimitar las relaciones que establecen entre ellos al interior, y entre todos y el 'mundo externo,' en función de los proyectos u objetivos de desarrollo que se proponen emprender.

Puesto de otra forma, el territorio en cada proceso de desarrollo rural es una *construcción social*, y no un espacio 'objetivamente existente' y delimitable por un puro ejercicio técnico *ex ante* en virtud de una u otra variable o conjunto de variables físicas o económicas. La definición *operacional* de territorio es puramente instrumental, es decir, funcional a los objetivos y alcances del proyecto que se proponen los agentes de los procesos de desarrollo territorial rural.

(d) Los programas de DTR deben considerar explícitamente la heterogeneidad entre territorios

Dada la gran variedad de situaciones o de configuraciones territoriales, es importante proponer una tipología de configuraciones territoriales a partir de criterios que se consideren relevantes desde el punto de vista de los posibles diseños de estrategias de DTR.

La tipología que Schejtman y Berdegú (2003) proponen es *funcional al objetivo de reducir la pobreza mediante estrategias de DTR* y contiene cuatro tipos generales de territorios rurales⁹:

- Territorios Tipo I: Son aquellos que han avanzado en su transformación productiva y han logrado un desarrollo institucional que ha permitido grados razonables de concertación e inclusión social.
- Territorios Tipo II: Son aquellos en que si bien existen procesos significativos de crecimiento económico, éstos tienen un débil impacto sobre el desarrollo local y, en particular, sobre las oportunidades para los sectores pobres.
- Territorios Tipo III: Son aquellos que se caracterizan por una institucionalidad robusta¹⁰, que con frecuencia se expresa en una identidad cultural fuerte, pero que carecen de opciones económicas endógenas capaces de sustentar procesos sostenidos de superación de la pobreza rural.
- Territorios Tipo IV: Se trata de territorios en franco proceso de desestructuración societal.

⁹ Esta tipología es puramente conceptual; en los territorios realmente existentes se encontrarán muchas variantes que no corresponden a los tipos 'puros' que nosotros describimos.

¹⁰ En el sentido de Ostrom, que se refiere a instituciones que son capaces de generar reglas legítimas y de hacerlas cumplir.

(e) Los programas de DTR deben convocar a la diversidad de agentes del territorio

La heterogeneidad social es una característica reconocida de la América Latina rural. La respuesta convencional en las políticas de superación de la pobreza ha sido la focalización, entendida frecuentemente como asegurar que solo los pobres participen de los recursos y actividades de los programas.

Los sectores rurales pobres pueden por si mismos desarrollar ciertos tipos de capacidades y competencias, a partir de su propia organización. Sin embargo, habrá otras determinantes del desarrollo a la que los pobres solo accederán a través de puentes que los vinculen con otros agentes económicos y sociales. Por ende, la construcción de estos puentes y el relacionamiento con estos otros actores, es decir, la promoción de la concertación social, son tareas ineludibles del DTR.

Existen innumerables ejemplos de iniciativas que responden a esta lógica: agricultura de contrato; contratos de abastecimiento a supermercados y cadenas de restaurantes; asociaciones de pequeños y medianos productores para resolver problemas de economías de escala; asociaciones por rubros con una clara localización geográfica para resolver problemas de infraestructura y servicios; organizaciones para el manejo de sistemas de regadío; subsidios y garantías a instituciones financieras privadas para cubrir los costos de transacción del micro-crédito; etc.

(f) Los programas de DTR deben considerar las combinaciones de tres posibles rutas de salida de la pobreza

De Janvry y Sadoulet (2000, 2002) y Echeverría (2000) han resumido buena parte de la discusión sobre las opciones al alcance de los hogares rurales para superar su condición de pobreza. En definitiva el instrumental se reduce a combinaciones *ad hoc* de un conjunto limitado de estrategias maestras: la vía agrícola, la vía rural no agrícola, la vía de la migración, y la vía de las redes de protección social¹¹. Es importante destacar que en las tres primeras alternativas, se debe incluir tanto el auto-empleo como el empleo asalariado.

La pertinencia y el peso relativo de las cinco vías de salida de la pobreza, no deben evaluarse a la luz del potencial productivo en abstracto que tenga un territorio vis-a-vis cada una de ellas, sino en términos de la demanda externa al territorio por bienes y servicios que podrían generarse a partir de la potencialidad de los recursos locales. De esta forma, explícitamente nos separamos de aquellos enfoques tan comunes en los círculos del desarrollo rural, que centran sus esfuerzos en promover la autosuficiencia económica de los pobres; estos enfoques en el mejor de los casos pueden contribuir a estabilizar la pobreza, pero difícilmente a superarla.

¹¹ Huelga decir que la factibilidad de estas estrategias está fuertemente determinada por la existencia de un conjunto de condiciones macro: un entorno macroeconómico favorable, grados razonables de gobernabilidad, políticas sociales generales activas etc.

(g) Los programas de DTR requieren una compleja arquitectura institucional

Entendemos por arquitectura institucional al conjunto formado por las instituciones y las organizaciones.

Para efectos de la implementación del enfoque de DTR, nos encontramos frente a un verdadero vacío en lo que hace a la arquitectura institucional, pues generalmente no existen ni organismos ni instituciones que puedan abordar de un modo integral la problemática del desarrollo rural entendida en los términos enunciados.

Los arreglos administrativos tradicionales aparecen dispersos en una multiplicidad de agencias públicas: ministerios de agricultura, del medio ambiente, de salud, de educación, de obras públicas, de bienestar social, amén de una serie de instancias autónomas como fondos sociales, institutos agrarios, etc. Las posibilidades de coordinación raras veces trascienden las reuniones de comités sin efectos sustantivos en el terreno. El que con frecuencia sea al Ministerio de Agricultura al que se adscriba la responsabilidad directiva, revela una incorrecta identificación del desarrollo rural con el desarrollo de la agricultura y a veces, de un modo aún más estrecho, con los aumentos de la producción y la productividad agrícola.

En los últimos años, ha habido una tendencia a enfrentar este problema por la vía de transferir las responsabilidades del desarrollo rural a los gobiernos municipales (Colombia, Brasil) o estatales (México).

Queremos proponer que una adecuada arquitectura institucional para el DTR, está muy asociada a 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 (*'checks and balances'*), 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
- ❑ Los espacios y mecanismos para la concertación¹² público-privada en las escalas y ámbitos que sean pertinentes para el DTR

¹² Ello incluye los procesos de participación, de negociación y de manejo de conflictos, así como instancias público-privadas de dirección y gestión de las iniciativas de DTR. Rodrik (1999), presenta abundante evidencia de la importancia de este factor como condicionante del crecimiento y de las capacidad de enfrentar los *shocks* externos.

(h) Los programas de DTR deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo

La apreciación de los tiempos útiles por parte de los distintos agentes del DTR, es muy variable y contradictoria. Los técnicos y las agencias acostumbran a operar con horizontes de alrededor de cinco años, en los que pueden visualizar los procesos que son esenciales en sus disciplinas; las acciones relevantes para ellos, son las que pueden llegar a resultados evaluables en ese lapso.

Para los políticos, los tiempos están regidos por los ciclos electorales, que a nivel local tienden a ser muy cortos, de entre dos y cuatro años. En el curso de su mandato esperan poder exhibir logros, influyendo en la selección de las acciones o componentes que ellos privilegian.

Para la población del territorio, sus tiempos son tanto mas breves cuanto mas acuciantes sean sus carencias.

El DTR requiere conciliar esta preeminencia del corto plazo, con los tiempos requeridos para la maduración de procesos sustantivos de desarrollo, que son significativamente mas largos, generalmente de mas de una década.

Aquí juega su papel clave la construcción de una visión de transformación compartida y de los correspondientes compromisos con ella. Si ello se logra, la comunidad adquiere una capacidad de interlocución que le permite convertir la satisfacción de las demandas inmediatas, en etapas de procesos acumulativos de desarrollo.

D. EXPERIENCIAS RECIENTES DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA RURAL

En este trabajo se sintetizan 13 experiencias de programas y políticas de lucha contra la pobreza rural ejecutados y en ejecución en América Latina y el Caribe. En el siguiente cuadro se resume el rol que se le asigna al estado, al sector privado, el sujeto de intervención, la estrategia de selección de la población beneficiaria y los objetivos propuestos en cada programa.

CUADRO 2. RESUMEN DE 13 EXPERIENCIAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Ámbito de acción de la experiencia	País y programa	Rol del estado	Rol del privado	Sujeto de intervención	Estrategia de selección de la población beneficiaria	Objetivo principal del programa
Fomento productivo	Cajas de ahorro y préstamo en Honduras	Normativo y financiamiento de sistemas de garantía	Autogestión del sistema a nivel local	In dividuos	Autofocalización	Acceso a servicios financieros
	PROMSA de Ecuador	Normativo, financiamiento y seguimiento y evaluación	Cofinanciar, demandar y ejecutar	Productores agropecuarios (la finca)	Focalización hacia productores con potencial de producción	Incremento de la productividad
	PDIC de Colombia	Normativo y financiero	Demandar y ejecutar	Comunidad	Focalización hacia sectores rurales pobres	Permitir acceso a servicios básicos, incrementar productividad y permitir participación local
	PRONAF de Brasil	Normativo y financiero	Explicita demanda y ejecuta a través de sistemas tercerizados	El territorio (unidad político administrativa) y la finca	Doble focalización, municipal (político administrativa) y en familias productoras	Permitir coordinación de la acción pública, infraestructura rural, productividad agropecuaria y facilitar acceso a financiamiento
Fondos de inversión social	Red de solidaridad social de Colombia	Gobierno central financia y la ejecución se implementa por el gobierno local	Explicita la demanda a través de la formulación de proyectos	Grupos de familias rurales	Doble focalización, en territorios pobres y en grupos organizados que definen su demanda	Infraestructura rural, empleo y marginalmente productividad agropecuaria
	PRONASOL de México	Normativo y financiero	Formula su demanda y ejecuta los proyectos	Individuos y familias rurales	Grupos vulnerable: niños, indígenas y productores rurales pobres	Servicios básicos (principalmente educación) y productividad
	FONCODES de Perú	Norma y ejecuta de manera descentralizada	Explicita la demanda y contrata los servicios con terceros para la implementación del proyecto	Comunidades pobres rurales	Territorios pobres	Infraestructura rural y servicios básicos. Secundariamente productivo
Transferencias directas	PROGRESA de México	Normativo, financiamiento y ejecución descentralizada	Receptor de beneficios y cumplimiento de compromisos	La familia	Focalizada en familias pobres	Transferencia monetaria condicionada a participación escolar y control de salud familia

	Seguro social rural de Brasil	Normativo y financiero	Receptor beneficios	Los trabajadores rurales	Focalizada en trabajadores rurales, universal dentro del segmento	Transferencias monetarias y seguro de salud
Medio ambiente	PRONAMACHS de Perú	Norma, financia y ejecuta sectorialmente	Receptor de beneficios	La cuenca deteriorada	Focalizada población rural pobre que vive en cuencas deterioradas	Financiamiento de mejoramiento y protección de recursos naturales
	Ecomarkets de Costa Rica	Normativo y financiero con apoyo de agencias internacionales	Receptor de beneficios condicionado a cuidado ambiental	Los propietarios de pequeñas fincas	Focalizada en pequeña propiedad	Transferencias monetarias decrecientes y condicionadas al cuidado ambiental de la finca
Participación comunitaria	PRODECOP de Chile	Financia y administra el proyecto sectorialmente. La ejecución es descentralizada a nivel local en el municipio	Receptor de beneficios	La familia rural pobre	Focalizada en familias productoras pobreza	Incremento de productividad de las familias rurales pobres y desarrollo de instancias de participación local
	Participación indígena en Ecuador	Toda la responsabilidad recae en el gobierno municipal indígena y en su parlamento cantonal	La comunidad en su conjunto, a través de los sistemas de participación prioriza proyectos y aporta contraparte local	El municipio	Inversiones focalizadas sobre la base de un Plan de Desarrollo Local	Desarrollo económico y social de la comunidad

Fuente: Elaboración propia sobre información de los diferentes Programas

E. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

En primer lugar, aunque en algunos programas ya se vislumbran ciertos elementos de territorialidad en su diseño, en este capítulo analizaremos sus principales atributos desde cuatro ejes a partir de los cuales es factible establecer mayores (menores) grados de innovación orientadas hacia lo que se ha denominado desarrollo territorial rural. Los ejes de enfoque analítico son: (1) determinación por al demanda; (2) focalización y participación; (3) la descentralización y el papel de los municipios y (4) la orgánica de los programas.

1. Determinación por la demanda

La determinación por la demanda del contenido de las acciones de alivio de pobreza, la descentralización de la gestión pública y la participación están estrechamente

vinculadas, conviene por lo tanto partir por examinar los alcances y limitaciones que tiene la primera, a la luz de los objetivos de superación de la pobreza rural para, a partir de ello, examinar el tema de la descentralización.

En términos teóricos parece difícil disputar las ventajas que tiene el que el contenido de las acciones orientadas a combatir la pobreza rural sean determinadas por lo que los propios afectados consideran como sus principales carencias, sin embargo, alcanzar autonomía y sustentabilidad supone, (1) conocimiento sobre los determinantes específicos de su condición de pobreza –que trascienden al ámbito local-- y (2) que las ofertas de los programas contengan los componentes necesarios para satisfacer las demandas basadas en dicho conocimiento. En este sentido, las acciones guiadas por la demanda parecen ser más efectivas en lo que hace a las NBI que a la inducción de procesos de acumulación de activos generadores de ingresos, con excepción, tal vez de algunas acciones en materia de educación y de acceso al riego

Un examen de los programas analizados, muestra que muchos de ellos se definen en principio como determinados por la demanda, tal es el caso por ejemplo de PRONASOL en que los proyectos son formulados a petición de los beneficiarios a través de los Comités de Solidaridad, que se constituyen ad-hoc en función del proyecto a nivel de las municipalidades; sin embargo, de la multiplicidad de programas de PRONASOL uno de los pocos en que esta condición parece satisfacerse plenamente es en el programa de educación Escuela Nueva

En el caso de FONCODES la gama de opciones aparece determinada centralmente, sin perjuicio de que en la elección dentro de la gama y en la ejecución del proyecto participen las comunidades a través de los núcleos ejecutores, que se crean en torno a un proyecto y que son elegidos por la comunidad entre sus miembros; sin embargo, su existencia está limitada a la fase de ejecución de dicho proyecto y usualmente desaparece culminada la obra, dejando un grave problema en relación con la administración, mantenimiento y sostenibilidad de la misma, particularmente en los casos de obras de saneamiento en las que no existe ninguna entidad que asuma dicha responsabilidad.¹³

La estrategia (PROGRESA) es en rigor, una estrategia basada en la oferta para inducir, a partir de transferencias en especie y en dinero, mayor asistencia a la escuela, a los consultorios de salud y al acceso a alimentos básicos, condicionando dicho acceso al cumplimiento por parte de los beneficiarios de ciertos requisitos, es decir haciéndolos corresponsables de la obtención de los beneficios del programa.

En el caso de PRONAMACHS son los técnicos los que en último término terminan por inducir el contenido de las acciones, que son refrendadas por la comunidad, dentro del

¹³ La evaluación ex post del Instituto Apoyo para 1999 señala que sólo 66% de los beneficiarios indicaron a la comunidad como ente que decidió el proyecto en ejecución como el de primera prioridad, y 68% consideró al núcleo ejecutor como designado por decisión mayoritaria de la Asamblea. Además, 89% de los entrevistados señaló que la comunidad contribuyó con trabajo a la ejecución del proyecto. Llama sin embargo la atención que el 73% de los miembros de Núcleos Ejecutores no habían leído nunca la Guía de Orientación, de ellos 82% porque no lo recibió, 4% porque no sabía leer y 14% no precisó

marco definido por el manejo de cuencas y conservación de suelos es decir dentro de las cuatro líneas de actividad que contempla el programa : pequeñas obras de riego, conservación de suelos, apoyo a la producción y reforestación. Incluso la programación y el seguimiento de las actividades está a cargo de los técnicos adscritos a las agencias provinciales junto a los beneficiarios.

En el caso del PIDC Fondo-DRI se advierten avances y retrocesos en la implementación de fórmulas participativas destinadas a recoger las demandas de las comunidades, éstas parten con la constitución de las fichas veredales (unidades sub-municipales) y los Comités DRI. Sin embargo : “ninguno de dichos instrumentos fue capaz de contener, ni siquiera de amainar, los efectos de dicha dinámica, y si bien operaron durante algún tiempo (1991-1993), su funcionamiento fue simplemente un requisito mal cumplido y al poco tiempo fueron quedando en el olvido” La aparición posterior de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) parecen mejor estructurados para dar cabida a los diferentes intereses políticos locales, pero sólo se han consolidado en los municipios (700) “donde la cultura política privilegia la participación abierta de la población”

La RED de Solidaridad Social ha creado las llamadas Mesas de Solidaridad a los niveles departamental y municipal como espacios de concertación público-privado sin embargo, en una evaluación reciente se señala que: “La participación de las organizaciones sociales no sobrepasó el 3% de los asistentes en el caso de las Mesas de Solidaridad Departamentales y el 7% en las Mesas municipales, mientras que los beneficiarios no organizados representaron el 57% y el 58% (de los miembros), respectivamente en el año de 1.997; ello demuestra que la focalización de la RED no estaba dirigida a organizaciones sino a individuos¹⁴.. El ejercicio en las Mesas de solidaridad se centra en la discusión sobre el reparto de los recursos o techos presupuestales, que con anterioridad se han determinado en el nivel central y departamental.”

En general, se aprecia que, por diversas razones, la participación de los afectados por la pobreza resulta algo elusiva y que aún cuando la demanda juega un cierto papel no es menos cierto que de manera directa o indirecta ésta termina inducida por la oferta de los funcionarios, los alcaldes, gobernadores o los proveedores privados de asistencia y ejecución. De algún modo lo anterior es explicable si consideramos que una real participación supone, entre otras cosas: acceso a información sobre las opciones que se ofrecen y sobre las implicaciones que dichas opciones tienen sobre los determinantes de su condición de pobreza; que el abanico de opciones ofrecidas no esté restringido a priori a algunos componentes que pueden o no ser determinantes críticos de la condición de pobreza; que quienes actúan en representación de la comunidad sean representantes de las demandas de la mayoría de sus representados etc..

¹⁴ Lo anterior pareciera explicar el sesgo hacia productores con mas recursos que tuvo éste programa REUNIRSE. Segundo informe de evaluación sobre la calidad de los procesos de la RED de Solidaridad Social durante 1.997. Abril de 1.998.

Según Tendler (1999) aun cuando las comunidades sabían que podían elegir, con frecuencia elegían de manera deliberada aquellos proyectos que no representaban su primera prioridad, como ocurría, por ejemplo, en casos en que las firmas de diseño o de provisión de equipo estaban promoviendo un tipo particular de proyecto en comunidades cercanas y manifiestamente observables, las comunidades tendían a pensar de que tenían más posibilidades de obtener ese proyecto aprobado e implementado, que si elegían de acuerdo a sus prioridades.

En relación con el tema de la demanda, cabe un breve alcance sobre el concepto de “comunidad” como el sujeto que expresa dichas demandas, y que es de empleo frecuente en las políticas de superación de la pobreza, sin que su significado se haya problematizado. Su empleo parece razonable cuando se trata de pequeños grupos relativamente homogéneos de familias que viven en un espacio determinado o de conjuntos mayores que tienen entre sí elementos de identidad étnica, cultural o religiosa que le da al conjunto algún denominador común de cierta significación en relación a sus demandas; sin embargo, en muchos casos el término comunidad tiende a ser aplicado a conjuntos muy heterogéneos que sin perjuicio de vivir en un área determinada tienen condiciones estructurales e intereses distintos e incluso conflictivos.

Estas consideraciones apuntan a la necesidad de evitar en los diagnósticos postular la comunidad sin dar cuenta de sus elementos de cohesión y de conflicto. Muchas de las políticas orientadas por la demanda de la “comunidad”, terminan con frecuencia por ser apropiadas por sectores distintos a aquellos a quienes iban dirigidas. Solo por el hecho de tratarse de grupos mejor informados, con mayor poder, y normalmente con menos necesidades que quienes no accedieron.

En resumen, hay una experiencia bastante amplia de estrategias de captura de la demanda de las comunidades rurales pobres. En la experiencia reciente se han dado un número importante organizaciones que tienden a agrupar y representar a las poblaciones rurales pobres. Sin duda que esto es una oportunidad para la transición hacia programas de desarrollo rural con una orientación de intervención territorial, donde la participación y la capacidad de articular demanda de las poblaciones pobres rurales es esencial para una intervención de nueva generación.

2. Focalización y participación

Con la excepción de el programa de Seguridad Social (Providencia) del Brasil, todos los programas analizados aplicaron alguna forma de focalización con mayor o menor éxito en términos de los problemas de sub cobertura o de filtraciones.

El punto de partida, en la mayoría de los casos, estuvo basado en la selección de comunas o municipios según índice de pobreza para definir los montos relativos de asignación a ese nivel . A partir de allí, en algunos casos se seguían procedimientos sucesivos para llegar hasta la identificación de las familias beneficiarias, siendo los casos de PROGRESA y de PRONAMACH los de mayor complejidad y rigor

En pocos casos la determinación de quienes eran los beneficiarios suponía algún grado de participación de los miembros de la comunidad, con excepción, tal vez de PROGRESA en que la última etapa suponía un filtro del padrón de beneficiarios por parte de dichos miembros¹⁵. Independientemente de que hubiera o no participación varios de los informes revelan que los resultados en términos de asignación relativa de recursos fueron proporcionales a la magnitud de la incidencia de la pobreza, sobre todo en lo referente a la participación relativa de municipios con los mayores índices de este problema.:

- en el caso de PROGRESA, el 61% de las localidades y casi la mitad de los hogares beneficiados correspondieron a los grados muy altos de marginación, contra el 11% y el 18% de los de grado medio respectivamente;
- PRONAMACH que concentró el grueso de sus recursos en las comunidades en las categorías I (miseria) y II extrema pobreza);
- el PDIC en que los municipios menos desarrollados recibieron el 61% de los recursos;
- FONCODES cuyos gastos per cápita en los distritos pobres extremos y muy pobres fue 4 veces mayor que en los distritos “regulares” y 20 veces mayor que en los de nivel de vida “aceptable”.

Sin perjuicio de lo anterior, en varios programas existe un sesgo político en la asignación de los recursos, aún admitiendo que esto efectivamente haya ocurrido, no es menos cierto que no fue un obstáculo para que dicha asignación correspondiera a la magnitud relativa de las carencias, salvo que dicho sesgo se haya dado entre familias en las áreas de mayor pobreza.

Es posible que el sesgo político y la discrecionalidad a la que hacen referencia varios estudios se haya expresado al interior de comunas o regiones que por ser mas pobres recibieron mas recursos, pero los antecedentes presentados no tienen información que corrobore este sesgo. En todo caso, de lo señalado se deduce que la elaboración de “mapas de pobreza” con un nivel razonable de desagregación espacial son una buena guía para determinar, a dichos niveles, la asignación de los recursos orientados a abordar el problema de la pobreza rural

En la mayoría de los programas son escasos los antecedentes que indiquen si además de una razonable distribución en términos de municipios, lo propio ocurrió al interior de éstos en términos de las familias, con la clara excepción de PROGRESA en que su

¹⁵ “Es posible que el mecanismo de focalización entre hogares tenga efectos negativos en la cohesividad de las comunidades, posiblemente agravados mas que mitigados por el proceso de participación comunitaria en la confirmación y refinación del padrón de beneficiarios. Aunque no disponemos aún de evidencia sistemática sobre esto, existe evidencia anecdótica de que muchos de los hogares no beneficiarios perciben su exclusión del programa como arbitraria mas que como el resultado justo de un análisis objetivo de sus condiciones socioeconómicas en relación a los beneficiarios”

impacto en términos de brecha y profundidad de la pobreza mostró la eficacia del método de focalización.

La tendencia a la focalización de los recursos, ya sea esta territorial o en familias pobres es uno de los elementos más consolidados en los programas de lucha contra la pobreza rural que el paradigma emergente del DTR tendrá que examinar. En efecto, la tendencia a la focalización es un resultado de la década de los 90, donde el estado pierde fuerza y tienen menos recursos debido a las políticas de ajuste vivido sin excepción en todos los países del continente. En casi todos los programas hay una tecnología desarrollada para evitar fugas, y generalmente un celo institucional que sólo se rompe cuando hay una tendencia al clientelismo político. La transición hacia programas territoriales necesariamente cuestionará un número importante de atributos de selección de beneficiarios (ya sean territorio o familias) es pos de la consolidación de estrategias territoriales.

3. La descentralización y los municipios

La descentralización es, una de las reformas propias del actual proceso de cambio institucional en los países latinoamericanos, y uno de los pilares de las estrategias de intervención con el enfoque de DTR.

La elección popular de alcaldes y gobernadores, la delegación de competencias a municipios, provincias o estados han acompañado o seguido al proceso de ajuste. Países como Colombia, Chile, México, Perú o Venezuela han iniciado reformas descentralizadoras de gran envergadura. El caso más reciente al respecto es Bolivia, donde se dictó una Ley de Participación Popular (1994) la Ley de Descentralización (1995)

Con la sola excepción del Sistema de Previsión Rural, de PRONAMACH que crea sus propias estructuras territoriales, y en menor medida de FONCODES en algunos de sus programas, el resto de los aquí presentados, le asignaba un papel significativo a los gobiernos municipales, incluso varios de ellos incluían recursos para el fortalecimiento institucional de estos órganos como parte de los procesos de descentralización en curso, como el PRODECOP de Chile y el Programa de participación indígena del Ecuador.

En el caso de PRONAMACH se da un fenómeno que, probablemente no es ajeno a municipios con un peso importante de grupos indígenas, pues el programa no ha considerado necesario coordinar sus proyectos con los gobiernos locales que se mantienen alejados de la problemática de la conservación y manejo de los recursos naturales, en su trabajo con las comunidades campesinas, ha generado sin proponérselo, una conversión de dichas comunidades en organismos de gobierno local. Esta conversión que es inicialmente *de facto* – la comunidad como tal, gestiona proyectos con PRONAMACHCS, FONCODES, Caminos Rurales, etc- ha pasado con el tiempo a ser también *de jure*, con el reconocimiento jurídico que se produce al ser declarada “centro poblado menor” con sus propias autoridades reconocidas.

Las dificultades experimentadas por los municipios para poder asumir el papel que, en teoría le asignan los proyectos se derivan de (1): las limitaciones que la austeridad fiscal impone a los recursos que requiere el fortalecimiento de los nuevos regímenes territoriales; (2) la insuficiencia de mecanismos destinados a integrar las demandas locales en el marco de los objetivos y estrategias nacionales; (3) la insuficiencia de recursos (humanos, financieros y materiales) coherentes con la delegación de responsabilidades; (4) la ausencia de mecanismos de generación de recursos propios para aplicar programas de cofinanciamiento; (5) la presencia en el ámbito local de paralelismos entre el gobierno local y la administración central en tareas semejantes; (6) la persistencia de relaciones paternalistas hacia los sectores más vulnerables; (7) la apropiación por elites de la definición de los objetivos y los recursos destinados al desarrollo local;¹⁶ y (8) la reproducción a escala local de la compartimentación de las funciones públicas propias de los órganos de nivel central

Sin perjuicio de lo anterior, es evidente que en un amplio espectro de los problemas que enfrentan los pobres rurales, los municipios constituyen el ámbito de referencia más inmediato, en particular en aquellos problemas que dicen relación a la salud, la educación, y en cierto sentido también con la alimentación. Fortalecer dicha capacidad para abordar éste tipo de problemas deberá constituir sin duda uno de los componentes de cualquier estrategia orientada a superarlos.

El fortalecimiento de la capacidad de gestión de los poderes locales (municipales, cantonales) raras veces es objeto de un despliegue de recursos humanos y financieros comparables a los que se emplean en la creación de órganos y estructuras autónomas o semiautónomas dedicadas a la gestión de los programas de alivio de pobreza, a las que se hace referencia enseguida, a pesar de reconocerse el papel potencialmente clave de los poderes locales.

Incluso del ámbito de las necesidades básicas, cuando existen economías de escala de cierta significación como la construcción de módulos escolares y de salud, la producción de textos escolares y otras de este ámbito, así como cuando la viabilidad de una medida en el ámbito de la producción o del empleo supone involucrar espacios mayores, como los originados por una microcuenca, una carretera, una agroindustria u otras la macro región aparece como el espacio de implementación más adecuado que el municipio.

Otra es la situación relativa a las acciones encaminadas a elevar la productividad del trabajo vinculadas con la creación de capacidad competitiva, que no pueden ser

¹⁶ En ocasiones, el gobierno central debe presionar desde la base de las entidades subnacionales a sus gobiernos locales para gestar procesos de real descentralización participativa, como lo destacan los estudios de caso analizados por Tandler (1997): "En la medida en que los casos de Ceará suponían descentralización, revelaban algo muy diferente a los procesos de transferencia unidireccional del poder central al local que está en el corazón de la caracterización estilizada de la descentralización. Sorprendentemente, el gobierno central quitó poder al gobierno local aun cuando sus acciones contribuyeron, en último término, a fortalecer la capacidad del poder local" (pg 146-147).

abordados a nivel local si dicho nivel no se vincula estrechamente a los niveles regionales y nacionales y, a través de éstos, al mundial pues la necesidad de percibir oportunidades de mercado que trasciendan el horizonte local, sólo son posibles cuando esos vínculos se hallan estructurados y las comunicaciones entre ellos son fluidas¹⁷. Una matriz institucional viable para la superación de la pobreza rural tiene posibilidades de surgir sólo si se asegura el fortalecimiento de los lazos entre el gobierno central, el local y las organizaciones sociales

4. La orgánica de los programas

La mayoría de los organismos que de manera directa o indirecta tenían como misión incidir sobre la pobreza rural adoptaron la fórmula de órganos con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, con adscripciones mas bien formales a alguno de los organismos del gobierno central; en algunos casos, se trata de la presidencia de la república como en FONCODES, la Red de Solidaridad Social, el Instituto de Desarrollo Rural; en otros la dependencia era de Ministerios o Departamentos de Planificación como el PRONASOL (antes de la creación de SEDESOL) y el PAN-DRI, antecesor del PDIC en su primera fase; por su parte PRONAMACH, el Fondo-DRI y el PDIC aparecen adscritos a los Ministerios de Agricultura. Sin perjuicio de cual fuera el órgano superior al que estuvieran adscritos, el denominador común ha sido en la mayoría de los casos la poca influencia de dichos órganos sobre las acciones de estos institutos o programas.

Cierta predilección de los gobiernos por esta figura jurídica pareciera deberse, por una parte, al hecho de que las atribuciones administrativas para cumplir con los requisitos de enfrentar la pobreza rural aparecen dispersas en una multiplicidad de agencias públicas. Las posibilidades de coordinación de estas instancias raras veces sobrepasan las reuniones de comités sin efectos en el terreno, y en consecuencia la superación de la pobreza rural, como objetivo, carece de un espacio público que lo asuma. Otra razón posible parece haber sido flexibilidad con que pueden operar los organismos así creados convirtiéndose en instrumentos funcionales a las tareas de proselitismo político y de legitimación. Paradójicamente, ésta suele ser también una forma que, con frecuencia, es auspiciada por los organismos de financiamiento externo con la expectativa de contar con un instrumento de mayor agilidad, no sujeto a las trabas burocráticas, los regímenes salariales o a la inercia que dichos organismos suelen suponer como propia de las estructuras de gobierno

Cuatro son las consideraciones que surgen de ésta forma de organización: (1) el reconocimiento implícito o explícito de que los problemas de la pobreza rural,

¹⁷ Uno de los ámbitos que resultará crítico en el proceso de incremento de la competitividad será el de las relaciones entre las asociaciones de productores y las grandes compañías que actuarán como procesadoras o distribuidoras de sus productos. Aunque las negociaciones entre asociaciones de productores y grandes firmas agroalimentarias puede darse a nivel local, el contexto que determina los términos de éstas negociaciones tenderá a establecerse en los niveles nacional, regional o global.

trascienden a los Ministerios de Agricultura¹⁸ a pesar de que éstos parecerían su nicho natural; (2) que la naturaleza multidimensional y plurisectorial de las acciones necesarias para abordar la pobreza, requeriría de alguna fórmula *ad-hoc*, sin que la experiencia muestre que se logra satisfacer dicha condición con estas formas orgánicas (3) que en aquellos casos en que se trata de operar un programa gestado con financiamiento de externo, se dispondría de instrumentos más ágiles en el manejo de los recursos, sin embargo, el programa raras veces se integra a las estructuras regulares que podrían darle continuidad, aún si está formalmente adscrito a algún ministerio, y (4), que en los casos de programas identificados con la presidencia, lo que se suele ganar como resultado de la fuerza política que ésta puede imponerle, tiende a conspirar contra su sostenibilidad más allá del período de gobierno¹⁹

Una respuesta al carácter multidimensional y plurisectorial de las acciones necesarias, ha sido, en varios casos la de constituirse en organismo que asume directamente algunos programas e integra otros cuya ejecución depende de distintos organismos o ministerios, como ocurre por ejemplo con la RED que manejó 14 programas, de los cuales 9 son ejecutados por entidades del nivel central y 5 directamente por la ella con el IDR que es la agencia ejecutora de un programa del BID pero coordina además otros 24 programas y proyectos de desarrollo rural financiados por otras organizaciones; con PRONASOL que para su programa de Escuela Nueva concertó con las instituciones federales involucradas la prestación de los servicios (con Conasupo y Diconsa la despensa alimentaria; con el IMSS, el ISSSTE y la SSA la atención médica).

Muchos los problemas de esta fórmula, mencionados por varios de los estudios, parecen determinados por las dificultades de que a nivel local se concreten los acuerdos de coordinación de los organismos centrales, sin embargo a raíz de esto, no debiera deducirse que “la solución” está en la creación de alguna instancia pública que se haga cargo del rol indicado o que son los ministerios de agricultura los responsables de asumirlo, pues las fórmulas posibles dependerán de las características de la estructura organizativa de cada país.

Antes que optar por reestructuraciones del aparato público central, que la experiencia ha mostrado que no resuelven el problema, parece razonable explorar una combinación de fondos nacionales para la superación de la pobreza de aplicación flexible a partir de definiciones genéricas con el fortalecimiento de la capacidad local de elaborar planes de desarrollo municipal en los cantones o comunas rurales que varios de los países de la región han empezado a elaborar y que combinados con Fondos del tipo del Fondo

¹⁸ . En varios de los documentos presentados, se hace referencia a las debilidades de los MAGs así se cita al Director Ejecutivo del PNDR señalando que el IDR vino a llenar un vacío porque ese Ministerio era débil y no tenía la capacidad de asumir liderazgo; otro tanto se menciona en relación a las dificultades del MAG de Colombia para coordinar las numerosas actividades del DRI-PAN y en el caso de Perú, se señala que PRONAMACH termina siendo la única presencia del Ministerio de Agricultura en algunas zonas

¹⁹ Tal es el caso de PRONASOL “El Programa, concebido y dirigido por el nuevo presidente, se convirtió pronto en motivo de polémica, a tal grado que el debate que se ha desarrollado en torno a él ha sido mucho más intenso en el ámbito político que en el medio académico. Como suele ocurrir con las iniciativas presidenciales en México, PRONASOL corrió la suerte política de su principal postulante y hoy parece prácticamente olvidado, cuando no motivo adicional de crítica al presidente Salinas y su administración” Lo mismo ocurrió en el pasado con el Sistema Alimentario Mexicano

DRI o con ciertos tipos de Fondos Regionales podrían superar las limitaciones encontradas definiendo metas y compromisos basados en objetivos integrados o integrables a nivel local.

Esta estrategia orgánica que se encuentra presenta en los países del continente tienen una virtud para emprender estrategias de DTR, mayor flexibilidad y el reconocimiento explícito de que la lucha contra la pobreza rural no es patrimonio ni responsabilidad de un sector en particular. Del lado de los problemas, la principal falencia de una estructura de este tipo es la carencia de horizonte temporal, salvo que se generalicen y tomen fuerzas los fondos nacionales que se han nombrado anteriormente.

REFERENCIAS

- BLUSTEIN, P;** 2001 The Chastening: Inside the crisis that rocked the global financial system and humbled the IMF. Public Affairs, New York pp. 378
- CEPAL** 2002. Panorama Social de ALC 2002.
- CEPAL** 2001 Equidad y Ciudadanía Santiago de Chile
- CEPAL.** 1992. Estructura territorial del Estado y ruralidad. División Agrícola de la CEPAL. Santiago de Chile, diciembre.
- CEPAL.** 1990, Transformación productiva con equidad. Santiago de Chile.
- CHIRIBOGA, M.** 2002. ¿Qué hemos aprendido del desarrollo rural de los 90s? Manuscrito
- CRUZ M.E** (1998) Santa Cruz Relaciones entre una Ciudad Intermedia, Desarrollo Agrícola y Desarrollo Rural y Local Documento de trabajo, FAO/RLCP
- Da VEIGA, J.E.** 2001. Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento. Série Textos para Discussão Nº 1, Convenio FIPE-IICA (MDA-CNDRS/NEAD), agosto.
- DE JANVRY, A. Y E. SADOULET.** 2002. El desarrollo rural con una visión territorial. Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Enfoque Territorial del Desarrollo Rural", Boca del Río, Veracruz, México, Octubre 2002, SAGARPA-IICA.
- DE JANVRY, A. Y E. SADOULET.** 2000. Cómo transformar en un buen negocio la inversión en el campesinado pobre: Nuevas perspectivas de desarrollo rural en América Latina. BID: Washington
- DE JANVRY A. Y E. SADOULET.** 1997. Agrarian heterogeneity and precision policies: Increasing response and improving targeting. Presentación al Seminario Latinoamericano sobre Heterogeneidad Agraria y Políticas Diferenciadas, FAO - Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural - RIMISP. Cocoyoc, México. 27-29 de Noviembre 1997. 28 p.
- DE JANVRY A. Y E. SADOULET.** 1996. Household modeling for the design of poverty alleviation strategies. VIII Congress of the European Association of Agricultural Economists, Edinburgh, September 3-7, 1996. 10 p.
- DE JANVRY A. Y E. SADOULET.** 1995. **Quantitative development policy analysis.** John Hopkins University Press: Baltimore.

- DE JANVRY A., G. GORDILLO Y E. SADOULET**, 1997. **Mexico's second agrarian reform**. Center for US-Mexican Studies at the University of California, San Diego. San Diego, California. 222 p.
- DE JANVRY A., M. FATCHAMPS Y E. SADOULET**. 1991. Peasant household behaviour with missing markets: Some paradoxes explained. *Economic Journal* 101: 1400-1417.
- DIRVEN, M** 1998. *Agroindustria. y Pequeña Agricultura: Síntesis Comparativa de Distintas Experiencias LC/R 1663 CEPAL*.
- ESCOBAL J.** 1996. Diferenciación campesina y políticas diferenciadas. En: *Memorias del Taller Latinoamericano sobre Políticas Diferenciadas y Tipologías Agrarias*. FAO-RIMISP: Santiago de Chile, Noviembre 1996. Pp. 74-93.
- FAJNZYLBER, F., y SCHEJTMAN, A.** 1995. *Agricultura, industria y transformación productiva*. **EN:** América Latina a fines de siglo. José Luis Reyna (compilador). Consejo Nacional para la cultura y las artes. Fondo de Cultura Económica. México, pp.148-196.
- GIDDENS, A.** 1999. *Runaway World. How globalisation is reshaping our lives*. Profile Books. St. Edmundsbury Press. Great Britain.
- MUNK RAVNBORG H.** 1996. Meaningful poverty measures. A precondition for analyzing and changing the poverty-environment relationship. Trabajo presentado al VII Encuentro Internacional de TIMISP "Impacto Ambiental de la Pobreza Rural, Impacto Social del Deterioro Ambiental. El rol de los instrumentos de desarrollo agrícola". Turrialba, Costa Rica, 10-13 diciembre 1996.
- NORTH D.** 1990. **Institutions, institutional change, and economic performance**. Cambridge University Press.
- NORTH, D. C.** 1998. *The new institutional economics and Third World development*. **EN:** The New Institutional Economics and Third World Development. Library of Congress Cataloging., pp.17-26.
- OSTROM, E.** 1996. *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development*. *World Development*, Vol. 24, No. 6, pp. 1073-1087. Pergamon, Great Britain.
- PANIAGUA A** (1994) Programa de desarrollo Agrícola Regional Articulado a Ciudades Intermedias PRODARCI perfil del Plan Piloto Proyecto PNUD/FAO/SNA/BOL/91/1010.
- PANIAGUA, A.** 1994. *Desarrollo Agrícola asociado a Ciudades Intermedias*. **EN:** Agroindustria y pequeña agricultura. FAO/ILDIS, La Paz, Bolivia, pp. 85-110.
- REARDON T. Y S. A. VOSTI.** 1997. Poverty-Environment links in rural areas of developing countries. En: S. A. Vosti y T. Reardon (editores) **Sustainability, growth and poverty alleviation**. The John Hopkins University Press: Baltimore. pp. 47 – 65.
- REARDON, T. y BERDEGUÉ, J.A.** (Editores) 2001. Rural Nonfarm Employment and Incomes in Latin America. Special Issue of *World Development* 29 (3): 395 – 573..
- REARDON, T. y BERDEGUÉ, J.A.** (Editores), 2002. Theme Issue - Supermarkets and Agrifood Systems: Latin American Challenges. *Development Policy Review* Vol. 20, N° 4 (September).
- RODRIK, D.** 1999. *The New Global Economy and Developing Countries: Making openness work*. Policy Essay No. 24 . Overseas Development Council, Washington, D.C., USA.
- SCHEJTMAN, A.** 1998. *Alcances sobre la articulación rural urbana y el cambio institucional*. **EN:** Memoria del Seminario Interrelación Rural-Urbana y Desarrollo

Descentralizado. Políticas Agrícolas, Número Especial, Taxco, México, abril, pp. 139-166.

SCHEJTMAN, A. Y J.A. BERDEGUÉ. 2003. Desarrollo Territorial Rural. RIMISP, Santiago, Chile

TENDLER, J., and AMORIM, M. 1996. Small Firms and Their Helpers: Lessons on Demand. World Development, Vol. 24, No. 3, pp. 407-426.

TENDLER, Judith. 1997. Good government in the Tropics. The Johns Hopkins Studies in Development. The Johns Hopkins University Press. England.

URIOSTE M. Y BALDOMAR, L. 1999. Participación Popular, Descentralización y Ley de Tierras: Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural en Bolivia. Seminario Latinoamericano sobre Heterogeneidad Agraria y Políticas Diferenciadas, FAO-RIMISP, Cocoyoc, México.