

EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL: RETOS PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA¹

Sergio Sepúlveda, Rafael Echeverri y Adrián Rodríguez²

1 INTRODUCCIÓN

Los temas relacionados con el desarrollo rural adquirieron un ímpetu renovado en la última década, debido en parte a la incapacidad del modelo económico vigente para resolver los serios problemas estructurales que aquejaban a un gran número de países y a su incompetencia para abordar de manera creativa el nuevo panorama rural de América Latina y el Caribe (ALC). La persistencia de la pobreza rural y la necesidad de enfoques innovadores para su abordaje, cambios en la concepción del rol de la agricultura y de la agricultura familiar, la necesidad de un abordaje más holístico de los temas rurales, son algunos de los elementos que han marcado de manera importante este resurgimiento. Conceptos como agricultura ampliada, nueva ruralidad, territorialidad, servicios ambientales, cultura local, descentralización, gobernabilidad y cooperación local se han abierto paso en la literatura sobre desarrollo rural y están haciendo sentir su influencia en el pensamiento de muchos gobiernos y agencias de desarrollo. En este contexto sobresale el planteamiento de un nuevo enfoque en la práctica del desarrollo rural, denominado Enfoque Territorial del Desarrollo Rural (ETDR).

En el ETDR convergen varios de los énfasis privilegiados por aproximaciones anteriores, como el desarrollo comunitario, los pequeños productores y el desarrollo rural integrado (Sepúlveda et al. 2003, pp. 35-51). Asimismo, se incorporan algunas de las visiones más recientes, que destacan aspectos como la participación y el empoderamiento de los pobladores rurales, y se retoman los principales elementos conceptuales de la nueva ruralidad, noción desarrollada durante los años noventa y que también ha generado un importante conjunto de literatura (e.g. Pérez, 2001; Gómez, 2002; Echeverri y Ribero, 2002).

2 EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

2.1 Un enfoque integrador

El enfoque territorial es esencialmente integrador de espacios, agentes, mercados y políticas públicas de intervención. Busca la integración de los territorios rurales a su interior y con el resto de la economía nacional, su revitalización y reestructuración progresiva, y la adopción de nuevas funciones y demandas.

Esta propuesta de desarrollo parte de una noción de territorio que trasciende lo espacial. En efecto, el territorio es considerado como un producto social e histórico —lo que le confiere un tejido social único—, dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de los elementos.

¹ Documento presentado en el seminario "Reducción de la pobreza rural en Centroamérica: fortalecimiento de servicios técnicos, empresariales y financieros", CATIE, Turrialba, Costa Rica, 11-13 abril, 2005.

² Dirección de Desarrollo Rural, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Apartado Postal 55-2200 Coronado, Costa Rica Tel. (506) 216- 0222, Fax (506) 216 - 0233. **Sepúlveda** (sergio.sepulveda@iica.int), **Echeverri** (rafael.echeverri@iica.int) y **Rodríguez** (adrián.rodriguez@iica.int).

El ETDR constituye una alternativa a los planteamientos convencionales de desarrollo rural. Este enfoque:

- parte de la necesidad de reconstrucción del concepto de lo rural, reconociendo la articulación de las dimensiones urbana y rural de manera orgánica, conformando espacios demográficos integrados que comparten estructuras sociales, económicas e institucionales construidas en procesos históricos de apropiación del espacio, y en particular, de sus recursos naturales;
- supera la visión sectorial de la economía rural que la prioriza como sinónimo de economía agrícola, a favor de una visión multisectorial de economía territorial, que incorpora elementos de la economía regional y de la economía de recursos naturales;
- potencia la visión convencional de manejo de recursos naturales desde una perspectiva de protección ambiental, a favor de una concepción multidimensional en la que lo ambiental, lo económico, lo social y lo político institucional interactúan sobre el territorio, promoviendo la gestión ambiental sostenible y el desarrollo de mercados de servicios ambientales;
- promueve la cooperación, la responsabilidad compartida y la cogestión como complementos de la participación y como elementos fundamentales para la integración de los enfoques de descendentes y ascendentes;
- reconoce la importancia de los encadenamientos en cadenas de valor agregado, pero articulados al territorio en una economía que es intrínsecamente multisectorial, destacando la importancia de alcanzar objetivos múltiples y articular procesos productivos a través de conceptos como clusters, distritos productivos, cadenas agroalimentarias territorializadas y denominación de origen;
- incluye y supera la visión de transferencia tecnológica para incrementar la productividad, a partir de los conceptos de sistemas de innovación tecnológica y competitividad territorial, enfatizando una visión de competitividad sustentada en la interacción de aspectos económicos, socio-culturales y ecológico-ambientales. Con ello se trasciende la visión convencional del capital en la dinámica económica, destacando la importancia de la creación de capital humano (e.g. capacidades de la personas), la valorización del capital social (e.g. relaciones, redes, etc. que facilitan la gobernabilidad y amplían el acceso a servicios básicos), y el mantenimiento del acervo de capital natural (e.g. base de recursos naturales), sobre la base del fortalecimiento de las capacidades culturales y políticas de la sociedad rural;
- destaca la importancia de las políticas de ordenamiento territorial, autonomía y autogestión, subsidiaridad y coordinación, como marco de las políticas de descentralización, integración regional y nacional e internalización;
- promueve el desarrollo de sistemas basados en el conocimiento, que enfatizan la integración de aspectos relativos al descubrimiento, adquisición, diseminación y gestión del conocimiento, con la participación del conjunto de la sociedad rural y con la posibilidad de sistematizar los conocimientos tradicionales y contextualizar los conocimientos formales modernos;

- rescata la economía territorial y local rural en las estrategias de crecimiento, integrando la economía ambiental;
- promueve la coordinación entre las políticas macro, sectoriales y territoriales, nacionales, regionales y locales,

2.2 Atención creciente en la práctica del desarrollo rural

El planteamiento de un enfoque territorial para el abordaje de la problemática del desarrollo rural está recibiendo atención creciente por parte de gobiernos y organismos de cooperación técnica y financiera. En el caso del IICA la propuesta de un enfoque territorial es apenas la fase lógica de un largo proceso de aproximaciones a un nuevo paradigma del desarrollo. En efecto, durante la última década, la visión y las propuestas de desarrollo rural sostenible del Instituto han evolucionado, a partir del aprendizaje surgido de su propia experiencia. Así, el enfoque territorial es la síntesis de postulados anteriores que fueron ajustándose con la praxis, pudiendo citarse en ese proceso de evolución temas como la reforma agraria en los sesenta, el cooperativismo en los setenta, la modernización productiva de la revolución verde en los sesenta y setenta, el desarrollo rural integrado en los setenta y ochenta, la modernización y la vinculación comercial a mercados dinámicos, así como el desarrollo sostenible en los noventa, y visiones más recientes que destacan aspectos como la participación y el empoderamiento de los pobladores rurales (e.g. Ellis y Biggs, 2001).

La adopción de un enfoque territorial marca un punto de inflexión en la forma de abordar el desarrollo rural en el IICA. En particular, este enfoque incorpora dos elementos que han formado parte de la agenda reciente del IICA sobre desarrollo rural, como son los conceptos de desarrollo microrregional y de nueva ruralidad. En efecto, el enfoque territorial adopta de manera integral los conceptos y métodos del desarrollo microrregional formulados por el IICA desde principios de la década de los noventa (e.g. Sepúlveda 2002), en el marco de un programa de cooperación apoyado por la GTZ. Además, con esta nueva perspectiva del desarrollo rural, el Instituto supera el sesgo hacia el diagnóstico que caracterizó su investigación en torno al concepto de nueva ruralidad (e.g. IICA, 2000).

La construcción de un enfoque territorial en el IICA también se ha nutrido de iniciativas de cooperación técnica que ha liderado o facilitado en el continente durante las últimas dos décadas, entre las que destacan el trabajo vinculado al diseño de estrategias y políticas ad-hoc en Centro América, alrededor del Proyecto Laderas; diversas iniciativas en quince Estados del nordeste y norte del Brasil; el trabajo en Colombia, en colaboración con la Corporación Latinoamericana Misión Rural y el desarrollo local en Ecuador.

El ETDR también está recibiendo atención creciente como marco de referencia para orientar las políticas públicas de desarrollo rural. Varios países han iniciado procesos nacionales de formulación de estrategias nacionales de desarrollo rural, o de revisión de sus programas nacionales y marcos institucionales para el desarrollo rural, con el enfoque territorial como eje estructurante. En México el proceso está orientado por una Ley de Desarrollo Rural Sustentable, emitida en diciembre 2001, que sienta las bases para la instrumentación de una política de Estado y un marco institucional integral para el desarrollo rural sostenible. En Brasil se ha creado un Ministerio de Desarrollo Agrario y una Secretaría de Desarrollo Territorial que lidera el proceso de formulación, concertación e implementación de un Plan Nacional de Desarrollo Rural con enfoque Territorial. En Ecuador está en discusión la propuesta para la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo Rural, complementado por un Fondo Nacional de Desarrollo Rural.

En Uruguay se avanza en la revisión de la institucionalidad y en el desarrollo de iniciativas de desarrollo rural en territorios específicos. En Costa Rica se promueve la revisión y reorientación del Programa Nacional de Desarrollo Rural, la principal iniciativa gubernamental en la materia, focalizando acciones en territorios en la zona norte del país. Más recientemente, en Guatemala y Panamá se han iniciado procesos para la revisión de la institucionalidad y de las políticas de desarrollo rural, con énfasis en el combate de la pobreza rural, por parte de las nuevas autoridades nacionales.

3 EL ETDR COMO MARCO DE LAS POLÍTICAS PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA RURAL

3.1 La naturaleza individual o colectiva de la pobreza

La discusión sobre las causas y mecanismos de reproducción de la pobreza ocupan las agendas de la academia, los gobiernos y los organismos internacionales. Abundan los estudios sobre las formas de explicar el problema, y en esos el énfasis predominante se centra en las condiciones individuales y familiares de los pobres, sus factores asociados, sus características y, en particular, en la definición de modelos interpretativos para su medición y seguimiento.

El ETDR provee un marco de referencia para el abordaje de una dimensión complementaria de la pobreza: su visión territorial. Esta visión parte de la comprensión de la pobreza como fenómeno social y por lo tanto atiende sus implicaciones y sus determinantes colectivos, territoriales. Esta visión considera que la pobreza, en sus dimensiones económica, social y política, no es un problema individual o familiar, sino un problema colectivo. Y la diferencia no es trivial. Mientras en algunos modelos de desarrollo se considera que la pobreza es el efecto de la posición individual de alguien en el ordenamiento social, en esta visión se considera esto como un problema de la sociedad en su conjunto; como una disfuncionalidad estructural del modelo general.

Los estudios relativos a la identificación, caracterización y definición de pobreza generalmente se concentran en las características de la pobreza, más que en sus determinantes, porque ésta se ha visto como un problema individual. Muchos estudios han mostrado la relación entre educación y pobreza, entre acceso a activos productivos y pobreza, entre fecundidad y pobreza, entre productividad y pobreza, entre barreras de entrada a mercados laborales y pobreza, entre migración y pobreza. Y en ese contexto se han encontrado asociaciones que llevan a concluir que la pobreza tiene sus causas en déficit de educación, activos, información y oportunidades. Esta no deja de ser una visión que algunos autores llaman el análisis tautológico de la pobreza, ya que los determinantes de la pobreza no son otra cosa que las características de la misma. Sintetizaría esta reflexión diciendo que el déficit de activos no es causa de pobreza, es la pobreza misma.

Abrir otras perspectivas para superar los orígenes de la pobreza pasa por identificar los determinantes de esos déficit, y esto conduce a la necesidad de entenderla como un problema social y colectivo con manifestaciones o implicaciones de orden individual (Sen 1999). Esta reflexión es trascendental en las decisiones de formulación y gestión de políticas públicas. Si la pobreza es un problema del modelo de desarrollo y tiene un carácter social, el ámbito en el cual se definen sus determinantes está en el entorno de los grupos que la viven. ¿Qué hace que una población —no un individuo— tenga mayor probabilidad de ser pobre, es decir de carecer de activos, de ingreso, de educación? Esta es un área en la cual el ETDR se presenta como un enfoque conceptual innovador para el abordaje de la pobreza rural.

3.2 El enfoque territorial permite un abordaje integral del combate a la pobreza rural

La visión dominante de la política para enfrentar la pobreza se caracteriza por su énfasis en los sectores económicos y en los actores sociales. Así, desde la perspectiva sectorial tenemos política para productos como papa, yuca, plátano, etc. o para la cadena tal o cual; en tanto que desde el punto de vista social existe una política para mujeres cabezas de familia, otra para indígenas, para analfabetas, en fin, para diferentes tipos de grupos. Pero no tenemos una "política para el conjunto". Ese conjunto se llama territorio, La carencia de tal política para el conjunto es el resultado de una incapacidad para enlazar los temas del desarrollo económico, de la sostenibilidad de los recursos y de la pobreza, como problemas socioeconómicos. Es algo que parece bastante obvio, pero que es una gran innovación en los sistemas de política pública.

En el trasfondo del enfoque territorial está la consideración de que la sociedad rural está ligada al espacio y construye, en su proceso de apropiación de este, un territorio, producto histórico y social, en el cual evolucionan, simultáneamente, sistemas económicos, sociales, institucionales, culturales, políticos y ambientales, que se explican por factores de localización y de sus mutuas relaciones. El territorio es concurrencia de sectores económicos, por tanto es multisectorial; es concurrencia de diversas dimensiones de la vida social, por tanto es multidimensional. Y como resultado de estas concurrencias, los procesos que allí tienen lugar son multifuncionales. Además, la especificidad del territorio rural es su estrecha dependencia de los recursos naturales como factor de localización y dinamismo.

En tal marco, la pobreza aparece como un fenómeno de relación entre sistemas económicos, sociales y políticos. Como ocurre con otros aspectos de la sociedad, la pobreza es una interrelación de esas dimensiones, de esas redes, de su operación y funcionamiento. Si preguntamos por los determinantes de la pobreza, con este enfoque es imposible limitarlos a aspectos individuales.

3.3 Pobreza rural y economía del territorio

La interpretación de la economía del territorio nos lleva a reflexionar sobre la forma en que las unidades económicas de un sistema, basado en la propiedad privada y la satisfacción del consumidor y el conjunto social territorial, establecen un sistema complejo que busca maximizar, los beneficios individuales y colectivos, simultáneamente.

Este es el corazón de la visión económica del territorio: beneficios individuales, es decir, rentas privadas, al tiempo que se obtienen beneficios colectivos, es decir, rentas sociales. La empresa, en su condición de firma individual, debe generar rentas privadas y para ello debe optimizar el uso de sus recursos. El territorio, en su condición de colectivo, debe generar rentas sociales y para ello debe optimizar los recursos disponibles en sus fronteras, incluyendo sus empresas. En ese contexto, la rentabilidad privada y la social, así como la productividad de la firma y del territorio, deben ser objetivo de políticas de desarrollo.

En el enfoque territorial el objetivo del crecimiento de la producción es condicionado por el objetivo de bienestar del territorio. En ese escenario, la pobreza es producto de la desarticulación de estas dinámicas, debido a que la economía privada, dinámica, y con altas rentas privadas no genera rentas sociales. Pero también puede generarse en situaciones en que la dinámica de la economía privada tiene un pobre desempeño. Es importante subrayar que existe un amplio espacio para la acción de políticas que aprovechen las interacciones entre rentas privadas y rentas sociales.

La competitividad privada es el producto de la productividad de las empresas y de su capacidad de generación de rentas; naturalmente, la competitividad es determinada por la productividad. De ahí que uno de los problemas que enfrenta la sociedad rural es la posibilidad de elevar la productividad de sus factores de producción y conseguir una retribución adecuada para cada uno (tierra, capital, trabajo y capacidad de gestión). En el caso de la agricultura familiar, por ejemplo, la pobreza se relaciona principalmente con la productividad de la mano de obra y el funcionamiento de los mecanismos y formas de distribución.

Varios componentes clave relacionados con la productividad de la firma competen directamente a los empresarios: capacidad innovadora, de administración de riesgo y de integración a los mercados. Sin embargo, una parte sustantiva de dicha productividad es condicionada por factores del entorno de su actividad. En efecto, la productividad está determinada por la localización de la empresa, es decir, las condiciones del territorio donde se localiza la actividad productiva. Un entorno territorial favorable es definitivo para la productividad. Diversos estudios han demostrado que, en innumerables ocasiones, los factores del entorno llegan a ser más importantes que los endógenos a la firma. Las facilidades que un territorio proporciona a la actividad económica, por ejemplo, infraestructura física, institucionalidad, conocimiento, oferta laboral, seguridad, entre otros, están conformadas, en gran medida, por bienes públicos. Dichos bienes públicos contribuyen a crear lo que se denomina competitividad sistémica. En otras palabras, una parte fundamental de las condiciones para que una firma sea rentable y competitiva depende del esfuerzo conjunto entre lo público y lo privado.

El esfuerzo social que implica la creación de la competitividad sistémica se justifica en la medida en que las firmas localizadas en el territorio, más allá de sus propias metas de rentabilidad privada, aportan a la rentabilidad social. Cada actividad económica impacta el entorno de diversas formas, sea generando empleo de calidad, conservando el medio ambiente, mejorando las condiciones de convivencia o cualquier otra tipo de externalidad positiva. Sin embargo, existen actividades económicas que pueden ser eficientes y rentables en términos privados, al tiempo que generan pobreza en el territorio donde se localizan; por ejemplo, degradando el ambiente.

Un territorio competitivo es aquel que ofrece las condiciones de competitividad sistémica y favorece a empresas que generan externalidades positivas sobre su entorno. Es claro que la competitividad de un territorio, expresada en alta rentabilidad social, depende de empresas rentables, que a su vez dependen de los bienes públicos disponibles en el territorio³.

En el corazón de toda esta discusión está el tema de la multifuncionalidad. Debemos reconocer que cualquier actividad humana es multifuncional, más aun si es productiva. Siempre habrá externalidades que afectan positiva o negativamente a la sociedad. En esa perspectiva, el ETDR permite reposicionar el tema de la multifuncionalidad en la agenda del desarrollo de nuestros países.

³ Coincidiendo con este planteamiento, Silva (2005) señala que: "Si bien es cierto que son las empresas las que compiten, su capacidad de competir se puede ver reforzada si el entorno territorial facilita esta dinámica y si, por su parte, ellas también sienten la importancia de ser empresas 'del territorio' más que 'empresas en el territorio'. Esta aspiración, sin embargo, choca con la existencia de territorios desigualmente preparados para enfrentar estos desafíos, lo que aconseja distintos tipos de intervención en términos de políticas públicas locales y regionales tendientes a mejorar sus capacidades competitivas" (Silva, 2005, p. 81). Este autor detecta espacios para proyectos políticos innovadores que apunten a la construcción de territorios competitivos y, por lo tanto, a la transformación de los sistemas productivos locales.

3.4 Reconociendo las diferencias entre territorios

El ETDR reconoce la complejidad de los territorios rurales y de las estructuras complementarias e interdependientes que conforman una economía que trasciende la economía agrícola. Esta caracterización de la economía del territorio permite capturar su heterogeneidad, en términos de su base de recursos naturales, sistemas productivos, relaciones sociales, culturales y económicas y estructuras institucionales, entre otros. Y la comprensión de dicha heterogeneidad territorial es fundamental para el abordaje de la pobreza rural,

Por lo tanto, desde la perspectiva del ETDR, las políticas para la reducción de la pobreza rural deberían concebirse partiendo de la definición de tipologías de territorios, que deberían captar la heterogeneidad, al menos, en los ámbitos económico, ambiental, social e institucional. A continuación se esbozan los principales elementos que podrían servir de base, en cada uno de esos ámbitos, para la definición de tipologías de territorios útiles para orientar las políticas de reducción de la pobreza rural:

Características del territorio desde el punto de vista económico:

- Predominio de actividades agrícolas comerciales con poco potencial de diversificación o de reconversión (e.g. monocultivos de gran escala orientados a la exportación).
- Predominio de actividades agrícolas comerciales con alto potencial de diversificación o de reconversión (e.g. integración entre cultivos de gran escala y actividades agroindustriales y de servicios).
- Predominio de agricultura familiar con poco potencial de diversificación o de reconversión (e.g. producción de granos básicos y otros cultivos de subsistencia).
- Predominio de agricultura familiar con alto potencial de diversificación o de reconversión (e.g. producción de alimentos para el mercado interno; agregación de valor mediante actividades agroindustriales; actividades de servicios).
- Combinación de agricultura familiar y comercial con poco potencial de diversificación o de reconversión (e.g. coexistencia de monocultivos de gran escala con producción de alimentos en explotaciones familiares, fundamentalmente para el autoconsumo).
- Combinación de agricultura familiar y comercial con alto potencial de diversificación o de reconversión (e.g. cultivos de exportación; producción para autoconsumo; producción para el mercado interno; agregación de valor mediante la agroindustria; servicios).

Características del territorio desde el punto de vista social

- Predominio de comunidades rurales consolidadas mediante procesos de colonización temprana.
- Predominio de comunidades rurales derivadas de procesos de reforma agraria o expansión tardía de la frontera agrícola.
- Predominio de comunidades rurales creadas junto al desarrollo del latifundio o de grandes empresas de monocultivo.
- Predominio de estructuras familiares convencionales (padre - cónyuge - hijos).
- Predominio de estructuras familiares con una mujer como jefe.

- Predominio de culturas originarias o de grupos étnicos específicos. Características del territorio desde el punto de vista ambiental:
- Predominio de espacios degradados y vulnerables a los fenómenos naturales, poco aptos para la agricultura.
- Predominio de espacios ricos en biodiversidad, no aptos para la agricultura intensiva.
- Predominio de espacios aptos para la agricultura intensiva.
- Variedad de paisaje agrícola y ambiental.

Características del territorio desde el punto de vista institucional:

- Existencia de redes de institucionalidad pública;
- Inexistencia de redes de institucionalidad pública;
- Alta capacidad de organización de la sociedad civil;
- Baja capacidad de organización de la sociedad civil.

Por lo tanto, en el ETDR se reconoce que dentro del universo de los territorios rurales existen situaciones diferentes y problemáticas distintas en términos de los determinantes territoriales de la pobreza rural que no es posible intentar solucionar con el mismo tipo de políticas e instrumentos.

Desde luego, las tipologías surgen de la combinación de dichos elementos. Es fundamental entender que existen combinaciones de diversas características de territorios que, en el límite, generarían una matriz de posibles combinaciones de "territorios". Más allá de ser una representación teórica de la realidad, esa visión de la situación permite visualizar la importancia de las diferencias prácticas entre territorios y la necesidad de formular propuestas diferenciadas para diversas situaciones.

4 IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA RURAL

El territorio es un sistema complejo donde interactúan diversas esferas de la vida social, en forma mutuamente interdependiente. La esfera de lo económico está, más que influida, múltiplemente intervenida por las esferas culturales, políticas y ambientales. Esto conlleva la obligatoriedad de superar el aislamiento sectorial de las estrategias de desarrollo. Una política general de atención a la pobreza es el resultado de la concurrencia de acciones sectoriales en un objeto territorial de la política. Políticas culturales o ambientales serán definitivas en la solución de la pobreza. Sin embargo, las políticas económicas tienen el enorme poder de servir de articulador de las estrategias de las diversas esferas. Por ello trataremos de analizar como se integran las agendas de política para el desarrollo económico en el marco de objetivos de reducción de la pobreza, insistiendo y reconociendo que dichas estrategias operan complementariamente con otras dimensiones de política pública.

Es claro entonces que una política de pobreza no puede sostenerse sobre la idea de que existe una economía privada eficiente y dinámica, que no tiene que ver con los elementos sociales o de pobreza. Es necesario superar la visión sectorializada del proceso de desarrollo según la cual los Ministerios de Agricultura, Recursos Naturales o de Industria deben atender la rentabilidad privada de sus sectores, mientras que corresponde a la política social los asuntos relacionados con la pobreza.

El ETDR plantea — en síntesis — que la política pública debe impactar a los bienes públicos que aportan a la competitividad sistémica, con el propósito de favorecer

aquellas actividades económicas que producen mayores rentas sociales, bienestar y reducción de la pobreza. En otras palabras, existe una gama de alternativas de políticas para combatir la pobreza rural que pueden fundamentarse en el fortalecimiento (modernización) ad-hoc de los sistemas productivos, dejando las soluciones compensatorias para situaciones límite y siempre propugnando la complementación entre ambas opciones.

En ese sentido, en el marco del ETDR, las políticas para la reducción de la pobreza rural se conciben alrededor de tres grandes componentes: a) políticas orientadas a los productores rurales, potenciar su capacidad para generar rentas privadas; b) políticas orientadas directamente a la población rural (e.g. familias), para promover una mejor calidad de vida rural; y c) políticas orientadas al territorio, dirigidas a la creación de competitividad sistémica para potenciar la generación de rentas sociales e incrementar la calidad de vida rural.

Cada grupo de políticas, por separado, es insuficiente para la reducción de la pobreza rural. Las políticas orientadas al territorio son necesarias para potenciar la efectividad de las políticas orientadas a los productores y a la población rural; y las políticas orientadas a estos grupos no serán efectivas a menos que se acompañen de políticas territoriales que las complementen. Esto destaca la importancia de las políticas territoriales. Lo que se busca es potenciar un círculo virtuoso que potencie las interacciones entre los diferentes tipos de políticas, en función del objetivo de reducir la pobreza rural. Se trata, por lo tanto de identificar conjuntos de políticas que combinen las políticas adecuadas para cada tipología de territorio.

Es importante subrayar también que este marco de políticas orientadas a la población rural y al territorio como tal, está determinado por un contexto de políticas más amplio, constituido por las políticas para mejorar el entorno macroeconómico.

A continuación se presentan políticas en cada uno de esas categorías, destacando su potencial y sus limitaciones para la reducción de la pobreza, en el marco del ETDR.

4.1 Políticas para los productores rurales

Desde una perspectiva de reducción de la pobreza las políticas productivas están orientadas, fundamentalmente, a los pequeños productores y a las cadenas productivas. En el marco del ETDR un aspecto esencial de las políticas productivas es potenciar economías de escala, reforzar la agregación. El objetivo fundamental de esas políticas es fomentar la rentabilidad privada de la agricultura familiar. Entre este tipo de políticas se encuentran las siguientes:

Políticas de desarrollo empresarial, tales como la capacitación, la asistencia técnica y el apoyo a la reinversión. Este tipo de políticas se consideran importantes para incluir a los pequeños productores en la dinámica económica moderna. Se trata de políticas de bajo costo basadas en el apoyo técnico.

Políticas de acceso a factores, tales como las estrategias que buscan solucionar las imperfecciones de los mercados de factores, subsidiar su acceso o promover su distribución eficiente, a través de procesos como la reforma agraria, la capitalización, el financiamiento y la adecuación de tierras.

Políticas de fomento a la gestión de mercado, tales como los sistemas de información y la comercialización, Este tipo de políticas son también fundamentales para integrar los pobres a la economía, pues sin información no hay mercados.

Políticas de fomento de cadenas, tales como las alianzas productivas y las políticas de absorción. Las estructuras de cadenas de valor agregado son fundamentales para la competitividad de las empresas y de los territorios, por lo que si incluyen a los pobres se constituyen en elementos a favor de la reducción de la pobreza.

Políticas de subsidios directos a los productores, como mecanismo para mejorar su rentabilidad o compensar faltas de competitividad. En general, desde la perspectiva de la reducción de la pobreza estas políticas son una estrategia regresiva. Generalmente alcanzan solo a los grupos más poderosos, que hacen presión para defender privilegios; excepcionalmente pueden alcanzar a los pobres, cuando estos están bien organizados. Por su alto costo fiscal y para los consumidores y por su regresividad no son políticas prioritarias desde la perspectiva del ETDR, a menos que estén ligados a objetivos de multifuncionalidad, por ejemplo, a objetivos ambientales.

4.2 Políticas para la población rural

En las políticas para la población rural se pueden identificar tres grandes categorías: a) políticas de formación de capacidades; b) políticas para la formación de capital social; y c) políticas de subsidios.

Políticas formación de capacidades. El desarrollo del recurso humano para el trabajo y la producción, mediante programas de capacitación, es fundamental en las estrategias de reducción de la pobreza. Se trata de políticas de bajo costo fiscal y que generalmente gozan de apoyo político en diferentes sectores de la población. Es importante destacar, sin embargo, que la efectividad de los procesos de formación de capacidades está directamente vinculada con la ejecución de acciones públicas orientadas a resolver problemas complementarios de orden estructural y funcional.

Políticas formación de capital social. Estas políticas se orientan a promover la cooperación, la responsabilidad compartida y la cogestión, así como la capacidad de organización de la población rural, que como se indicó, son elementos que complementan la participación y crean condiciones favorables para la integración de los enfoques de oferta (descendentes) y de demanda (ascendentes). Todos estos elementos son de gran importancia en estrategias para la reducción de la pobreza, pues con ellos se busca romper con modelos de políticas paternalistas y clientelistas.

Políticas de subsidios directos a los pobladores rurales, tales como becas y ayuda alimentaria. Desde una perspectiva individual los subsidios directos a los pobladores rurales tienen un impacto significativo. Es una categoría crucial de políticas para enfrentar casos de pobreza extrema, hambrunas, desastres y en general contingencia; sin embargo, es una estrategia poco viable para la generalidad de la población pobre, pues para lograr coberturas significativas se requiere de una alta erogación pública. Por tanto es una política que debería limitarse a situaciones excepcionales⁴.

⁴ También es importante subrayar que es una estrategia populista que genera apoyo electoral, por lo que contribuye a fortalecer el clientelismo.

4.3 Políticas para el territorio

Como se ha indicado, el objetivo primordial de las políticas para el territorio es incrementar la generación de rentas sociales, a partir de la creación de competitividad sistémica. Se trata, fundamentalmente de políticas para mejorar los factores exógenos a las empresas para aumentar su productividad (i.e. el entorno territorial inmediato). En este grupo de políticas se pueden identificar: a) políticas de cluster; b) políticas de institucionalidad; c) políticas de dotaciones; y d) políticas de manejo de multifuncionalidad.

Políticas de promoción de clusters (economías de aglomeración). Este tipo de políticas son fundamentales desde la perspectiva del ETDR. Su objetivo primordial es fomentar la especialización territorial productiva, potenciando factores económicos, sociales, culturales y ecológico-ambientales.

Políticas de fortalecimiento institucional. Las políticas de creación y fortalecimiento de institucionalidad son también un instrumento clave para la reducción de la pobreza, pues la falta de instituciones democráticas y eficientes desfavorece especialmente a los pobres y favorece los privilegios y la desigualdad. Se incluyen en esta categoría políticas de ordenamiento territorial, políticas de derechos de propiedad, políticas de modernización institucional, políticas de descentralización, políticas para el fortalecimiento de la cooperación local, y en general políticas de capital social.

Políticas de dotación. Las políticas de dotación se orientan principalmente a proveer servicios que son fundamentales para garantizar la dotación de factores requeridos por los territorios. Incluyen:

- ***Políticas de dotación de infraestructura***, tanto de infraestructura productiva, por ejemplo carreteras, electricidad, telecomunicaciones, redes de frío, riego, etc., como de infraestructura de servicios sociales, como educación (e.g. escuelas), salud (e.g. centros de salud) y saneamiento básico (e.g. letrinas). Las inversiones en bienes públicos es una de las políticas que tiene mayor impacto sobre la reducción de la pobreza; sin embargo, dado que es aquí donde se concentra el fuerte de las inversiones públicas, debe ser una política manejada cuidadosamente. En particular, aunque la provisión de bienes públicos de infraestructura es una responsabilidad principal del Estado, una estrategia para su provisión debe ser compartida por todos los actores del territorio; al Estado le corresponde lograr concurrencia entre éstas y otras políticas en beneficio de la población rural.
- ***políticas de acceso al conocimiento***, tales el desarrollo y la innovación tecnológica y la transferencia de tecnología. Este tipo de políticas reconocen que el conocimiento es el factor un factor clave de la competitividad, particularmente entre pequeños productores entre quienes hay grandes posibilidades para el incremento de la competitividad. Se trata fundamentalmente de una política con visión de largo aliento, posiblemente con pocos resultados que exhibir en el corto plazo, pero que demanda un importante compromiso de inversión.
- ***políticas laborales***, orientadas a reducir imperfecciones en los mercados de trabajo regionales, por ejemplo, mediante la creación de bolsas de empleo; o a incentivar la creación de nuevos empleos bien remunerados, por ejemplo, mediante políticas fiscales locales para la atracción de inversiones y la creación de programas de incubadoras de empresas.

Políticas para el manejo de la multifuncionalidad. Las políticas para el manejo de externalidades y de la multifuncionalidad de la economía rural son también fundamentales. Estas forman parte de una visión moderna de política pública y con ellas se busca dar señales (premios o castigos) para que las empresas y los negocios beneficien a la colectividad y no solo a los empresarios, aspecto importante desde una perspectiva de equidad. Por ejemplo, castigando los impactos ambientales negativos o premiando la generación de empleo e ingresos mediante actividades productivas amigables con el ambiente. Este tipo de actividades tienen un alto impacto social. Son políticas que en general tienen bajo costo fiscal, a no ser que se trate de incentivos tributarios, que deben ser manejados con mucho cuidado.

4.4 Políticas para mejorar el entorno macroeconómico

Este conjunto de políticas, aunque no directamente orientadas a la reducción de la pobreza rural, tienen importantes implicaciones para ésta. Incluyen: a) políticas macroeconómicas y para garantizar la libre competencia y el libre mercado; y b) políticas de regulación de mercados.

La estabilidad macroeconómica es un importante determinante de la pobreza, especialmente por la vía de la equidad. La estabilidad macroeconómica, por lo tanto, debe ser una prioridad de cualquier estrategia para la reducción de la pobreza.

Las políticas de regulación de los mercados de factores productivos están orientadas a corregir distorsiones, imperfecciones y segmentaciones de los mercados de factores. Incluyen acciones tales como el establecimiento de regímenes de tierras, la eliminación de distorsiones en los mercados financieros, la promoción de bolsas de tierra y la regulación del arrendamiento de tierras. Se trata de políticas que "tocan intereses" de grupos económicos y políticos, particularmente de los financieros y dueños de tierra. La regulación no requiere la inversión de fondos públicos; requiere, eso sí, de acción política.

5 A MANERA DE CONCLUSIÓN

Más importante que las formas de aplicación de cada política, de sus instrumentos y mecanismos de gestión, es la forma cómo se conforma la canasta para cada tipo de territorio y la forma cómo se priorizan. El ETDR permite una aproximación para la definición de estas prioridades y para orientar el sentido de aplicación de las acciones, a partir de los conceptos de tipologías de territorio y de competitividad territorial.

- Las políticas identificadas en la sección anterior pueden analizarse desde varios puntos de vista: ¿cuál es el objetivo de la política?, ¿cuál es la política concreta?, ¿qué impacto tiene sobre la pobreza?, ¿cuál su costo político?, ¿cuál el costo fiscal? y ¿cuál la recomendación de políticas? A partir del análisis de consideraciones relativas a esos factores podemos generar algunas conclusiones:
- Políticas de alto o muy alto costo fiscal y con impacto bajo o muy bajo en términos de reducción de la pobreza, pero que terminan implementándose debido a su alto costo/beneficio político; por ejemplo, por presión de gremios. El costo de no hacerlo es alto, pues quienes están detrás ostentan poder. Políticas en este grupo incluyen la protección al comercio exterior, los subsidios a la producción y la dotación de activos por medio de subsidios, principalmente.
- Políticas de bajo o muy bajo costo fiscal y con impacto alto o muy alto en términos de reducción de la pobreza, pero que terminan no implementándose, o haciéndose muy parcialmente, pues el hacerlo tiene un alto costo político. El costo de hacerlo puede ser alto, pues los afectados ostentan poder. Este es el caso, por ejemplo, de la regulación de mercados de factores productivos, regímenes de tenencia de la tierra, eliminación de distorsiones en mercados financieros, regulación del arrendamiento de tierras y la promoción de bolsas de tierra.

- Políticas de bajo o muy bajo costo fiscal, con impacto alto o muy alto impacto en términos reducción de la pobreza y bajo costo político. Se trata fundamentalmente de políticas orientadas a la formación de capacidades. Muchas de estas políticas se implementan pero de manera desarticulada, posiblemente porque si se hace no se afectan grandes intereses y si no se hace tampoco. Además, el tipo de servicios que promueven no son necesarios para los grupos más poderosos (quienes en término de políticas estarían más interesado en la promoción de políticas del primer tipo y evitar las del segundo tipo) y quienes más se beneficiarían de ellos a menudo tienen necesidades más inmediatas, derivadas de su condición de pobreza. Además, muchas de estas políticas, si bien no tienen altos costos fiscales, tienen altos costos de transacción. Igualmente, sus resultados no son inmediatos. Políticas en esta categoría incluyen la capacitación y asistencia técnica, el apoyo a la preinversión, los sistemas de información y apoyo a la comercialización, la promoción de alianzas productivas para fortalecer las cadenas de valor agregado, la promoción de clusters y especialización territorial y la creación de institucionalidad.
- Políticas de alto o muy alto impacto tanto fiscal como en términos de su incidencia en la reducción de la pobreza. Se trata de políticas que formarían parte de un Proyecto de País, o una verdadera estrategia de combate a la pobreza con visión de largo alcance. Se incluyen en este grupo la dotación de infraestructura, el desarrollo tecnológico, la investigación y el desarrollo, la transferencia de tecnología, así como las políticas de educación y salud.

La preferencia por políticas en alguna de las cuatro categorías anteriores sería indicativa del tipo de prioridades y fuerzas en que se sustentan las políticas públicas en un país.

REFERENCIAS.

- Echeverri, Rafael. (2005). Pobreza rural y territorio, una discusión abierta. *ComunIICA Online*, Año 1, Edición 2, II Etapa, en prensa.
- Echeverri, Rafael y Ribero, María. (2002). *Nueva ruralidad: visión del territorio en América Latina* y el Caribe. Ciudad del Saber, Panamá: IICA. Ellis, Frank y Biggs, Stephen. (2001). *Evolving Themes in Rural Development 1950-2000s*.
- Development Policy Review, 19 (4), 437-448. Gómez, Sergio. (2002). La "nueva ruralidad": ¿Qué tan nueva?. Valdivia, Chile: Universidad Austral de Chile. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2000). Nueva Ruralidad. Serie de Documentos Conceptuales. Ciudad de Panamá: IICA. Pérez, Edelmira. (2001). Hacia una nueva visión de lo rural. En N. Giarracca (Compiladora), ¿ Una nueva ruralidad en América Latina? Buenos Aires, Argentina: CLACSO, Sen, Amartya. (199). *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf. Sepúlveda, Sergio; Rodríguez, Adrián; Echeverri, Rafael; y Portilla, Melania. (2003). El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural San José, Costa Rica: IICA. Silva, Iván. (2005). *Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina*.
- Revista de la CEPAL, 85 (abril), 81-100. Sepúlveda, Sergio. (2002). Desarrollo sostenible microrregional: métodos para la planificación local. San José, Costa Rica: IICA-UNA-Consejo de la Tierra.