

## desarrollo productivo

# **M**ejores prácticas en políticas y programas de desarrollo rural: implicancias para el caso chileno

Maximiliano Cox



NACIONES UNIDAS



**Red de Desarrollo Agropecuario**

Unidad de Desarrollo Agrícola  
División de Desarrollo Productivo y Empresarial

Santiago de Chile, marzo de 2001

Este documento fue preparado por el señor Maximiliano Cox, consultor de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL y contó con la revisión del señor Claus Kobrich, consultor de la Unidad Agrícola en el marco del proyecto “Elementos para el diseño de una estrategia para la superación de la pobreza rural”

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de el autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1509-P

ISSN: 1020-5179

ISBN: 92-1-321812-5

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2001. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.01.II.G.47

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>A. Desarrollo de las áreas rurales y desarrollo agrícola: la agricultura, base inicial del desarrollo rural</b> .....	7
<b>B. El entorno macro económico e internacional y su efecto sobre el sector agrícola</b> .....	8
1. El sesgo antiagrícola.....	8
2. Tendencias de los mercados mundiales agrícolas: la caída en los precios de los <i>commodities</i> .....	11
<b>C. Visión futura del sector agrícola chileno</b> .....	11
<b>D. Desarrollo territorial</b> .....	13
<b>E. Desarrollo territorial para producir la convergencia</b> ....	14
1. Nivelación del terreno de competencia por inversiones .....	14
2. Estructuración de una estrategia de desarrollo territorial participativa .....	14
<b>F. Desarrollo rural no agrícola, micro, pequeño y mediano</b> .....	18
1. El sector rural no agrícola.....	18
2. Efectos de las actividades rurales no agrícolas sobre la equidad y el crecimiento de los ingresos rurales: las tres paradojas .....	19
3. La agroindustria como clave en el empleo rural no agrícola: fórmulas para promover la agricultura de contratos .....	20
4. El enfoque sectorial: promoción de MIPYME rurales .....	22

<b>G.</b>	<b>Esquemas de combate productivo a la pobreza rural</b> .....	26
1.	El Desarrollo Rural Integral (DRI) .....	26
2.	Los fondos de inversión social .....	33
3.	Programas de desarrollo de áreas pobres .....	37
<b>H.</b>	<b>Conclusiones</b> .....	38
1.	Desarrollo agrícola estable .....	39
2.	Desarrollo territorial equilibrado .....	39
3.	Desarrollo de actividades rurales no agrícolas y de MIPYME.....	40
4.	Programas de combate a la pobreza rural (DRI, fondos de inversión social y programas de desarrollo de áreas) .....	41
	<b>Bibliografía</b> .....	45
	<b>Serie Desarrollo productivo: números publicados</b> .....	51

---

## Resumen

---

El combate a la pobreza rural es esencialmente un esfuerzo por lograr un desarrollo económico del territorio en que se concentra la pobreza, por lo que se requiere contar con un sector agrícola fuerte y pujante. En este contexto, una estrategia de desarrollo para áreas rurales debe considerar el desarrollo agrícola, territorial, de actividades rurales no agrícolas y de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como el uso de programas de combate productivo a la pobreza.

Un desarrollo agrícola estable, requiere de políticas económicas que no tengan sesgos anti-agrícola ni anti-urbano. Con respecto al desarrollo territorial, existen tres elementos estratégicos que apunten a que sea más equitativo. El primero es equilibrar el “campo de juego” para las inversiones, el segundo, es la elaboración de una estrategia participativa de desarrollo del territorio y el tercero, la necesidad de potencia las diversas formas de capital existentes en la localidad (físico y humano, social y cívico). Para lograr el desarrollo de actividades rurales no agrícolas y el fortalecimiento de MIPYME se hace necesario mejorar la conectividad de las áreas rurales así como potenciar la calidad del recurso humano existente. Con el fin de incrementar la presencia de la agroindustria en los sectores sería necesario buscar compensaciones al incremento en los costos de transacción y reducir el riesgo de incumplimiento de los contratos. Por otro lado, el desarrollo de actividades menos tradicionales, tales como el agroturismo y la artesanía requieren de sistemas de promoción y comercialización. También se debe dar énfasis al desarrollo de sistemas financieros orientados a estos clientes.

Finalmente, y en relación con los programas de combate productivo a la pobreza, la experiencia internacional indica que su institucionalidad, su diseño y su implementación son de gran importancia. En los aspectos institucionales, la descentralización a través de un mayor rol del Municipio, así como una estructura con claras responsabilidades y la subcontratación en aquellos componentes donde no tenga los conocimientos técnicos suficientes, son temas claves. El diseño de los programas debe ser simple, con componentes flexibles. La implementación del programa debe iniciarse con una etapa de puesta en marcha con algún componente de gran atractivo. Lograr un adecuado nivel de descentralización, a través de acercar los programas a las comunas, es otro aspecto de gran importancia. Los proyectos en tanto, deben basarse en un diagnóstico y planificación territorial, dando importancia a aspectos tales como el fomento organizacional, el co-financiamiento y la racionalización de subsidios y una estructura efectiva de la participación de los usuarios. Los proyectos deben nacer de las demandas de los beneficiarios, por lo que los Comités de Desarrollo Local y los agentes articuladores adquieren un rol clave.

## I. Desarrollo de las áreas rurales y desarrollo agrícola: la agricultura, base inicial del desarrollo rural

---

Salvo en zonas con alto potencial minero o turístico, no hay desarrollo de las áreas rurales, sin desarrollo agrícola. Por tanto, el contar con un sector agrícola fuerte y pujante es una condición necesaria, aunque no suficiente para el desarrollo rural. Forzar el desarrollo rural con incentivos a la instalación de “enclaves” industriales o de otro tipo (incluso turísticos), a la “*Mezzogiorno italiano*”, ya demostró su fracaso por los escasos encadenamientos productivos y de empleo que generaban.<sup>1</sup> Es posible examinar otros esquemas de fomento a actividades descentralizadas en regiones, pero normalmente ellos deberán estar ligados, inicialmente, al sector productor primario para así generar un crecimiento autosostenido.

Esta afirmación se basa fundamentalmente en que la agricultura es un sector generador de fuertes encadenamientos productivos. A diferencia de la creencia tradicional, la agricultura moderna, post Revolución Verde, es uno de los sectores con mayor grado de encadenamiento productivo (por ejemplo: el sector agroalimentario en los Estados Unidos es uno de los mayores facturadores, junto con la industria automotriz).

---

<sup>1</sup> Ver A. Bagnasco (1998): donde el autor hace una interesante analogía entre las ciudades parásitas del sur italiano que vivían de la renta agrícola previo a las intervenciones para transferir inversiones públicas a estas regiones y la región como un todo, que en esta nueva perspectiva, continua siendo “parásita”, pero ahora de la renta política, con escaso o nulo encadenamiento y crecimiento autónomo.

En países de nivel semejante de desarrollo que Chile, por cada peso adicional producido por la agricultura, se generan 2.6 pesos de actividad en otros sectores.<sup>2</sup> La agricultura es entonces la “punta de lanza” del desarrollo local autónomo. Sin embargo, para que éste se produzca, es necesario además, que se cumplan una serie de condicionantes a fin de que esta mayor actividad generada, quede principalmente en la localidad y no se concentre en las grandes ciudades.

Existen, dos actividades que se pueden considerar como verdaderos subproductos de la agricultura y que pueden desarrollarse paralelamente con ella. Ellas son el agroturismo y la artesanía. La primera, aprovecha el entorno natural en que se desenvuelve la explotación agrícola para satisfacer una creciente necesidad moderna: el contacto con la naturaleza y la nostalgia por las raíces rurales de buena parte de la población urbana actual. La segunda, aprovecha la disponibilidad de tiempo libre que deja una actividad esencialmente estacional como la agrícola. No es casualidad que la principal actividad artesanal mundial relacionada con la vida rural, las alfombras orientales, se haya desarrollado en naciones que cuentan con un entorno medio ambiental agrícola de bajo rendimiento semejante al existente en el Norte Chico chileno.

---

<sup>2</sup> Ver Vogel (1994).

## **II. El entorno macro económico e internacional y su efecto sobre el sector agrícola**

---

Visto entonces lo crucial que es el desarrollo del sector agrícola para un desarrollo económico territorialmente descentralizado, será necesario examinar las principales condicionantes extrasectoriales para lograr un crecimiento agroeconómico estable.

### **1. El sesgo antiagrícola**

Es un hecho abundantemente circunstanciado, el permanente sesgo en las políticas públicas de los países subdesarrollados, contra la producción agrícola y los habitantes rurales. De acuerdo a Lipton (1977) este sesgo urbano es, en el fondo, resultado de los mayores costos de transacción que se deben enfrentar en las zonas rurales. Ello repercute en la mayor facilidad de articular poder político efectivo en las zonas urbanas que en las rurales. De allí se derivan políticas y decisiones de inversión pública que tenderán necesariamente a favorecer en mayor medida los sectores urbanos. Ello incluye no sólo las inversiones en favor de las áreas urbanas, sino, sobre todo, la discriminación más devastadora para los ingresos de los habitantes rurales, como es la que se da a través del sistema de precios.

En el ámbito de la economía política, o cómo se forman las políticas económicas, surge una paradoja, ya que en el sistema de democracia representativa normalmente existe una sobre representación de los sectores rurales en el Parlamento (por la imposibilidad práctica de dar una proporcionalidad perfecta), por lo

que se esperaba que este sesgo fuera en contrario. Nuevamente la explicación de esta aparente paradoja estaría en los costos de transacción. La mayor facilidad de articulación de los intereses para formar los grupos de presión política, les dan a los sectores urbanos la ventaja que compensa con creces su menor representación relativa en el Parlamento. Estos mayores costos, hacen también que, incluso los representantes de zonas predominantemente rurales, reciban las presiones y planteamientos, principalmente, de los sectores urbanos de sus circunscripciones.

### **a) La sustitución de importaciones**

En la región, el sesgo antiagrícola se manifiesta en la estrategia de desarrollo de sustitución de importaciones, en respuesta a los devastadores efectos de la Gran Depresión de los años treinta. Krueger, Schiff y Valdés (1992) efectúan la cuantificación final de los costos incurridos por el sector agrícola en cinco países representativos de la región debido a estas políticas discriminadoras. Sólo entre los años sesenta y ochenta, se determina que el efecto de estas discriminaciones en términos de una menor producción fue de 18% en Argentina, 20% en Brasil, cerca de 10% en República Dominicana y poco más de 2% en Chile. Al respecto es preciso destacar que en Chile ya había habido un proceso inicial de liberalización de precios agrícolas a mediados de los años cincuenta, luego hacia mediados de los sesenta. Finalmente a partir de mediados de los setenta, se produce la liberalización total.

El efecto de estas distorsiones sobre el empleo llega a niveles de 7 a 9% de incremento, de no haber existido estas acciones públicas. Este efecto repercute directamente sobre los patrones de poblamiento obtenidos, forzando una migración rural-urbana más acelerada que la que habría ocurrido sin estas distorsiones.

### **b) Liberalización con apreciación cambiaria: el sesgo de la “financiarización” y de la “neo-transnacionalización”**

Los programas de liberalización de mercados interno y externos, y de retirada estatal y privatización, implementados en Chile a partir de mediados de los años setenta, y en el resto del mundo luego de la crisis de los ochenta, tendieron a eliminar estas distorsiones. Así, los mercados comienzan a operar incluso en los rubros agrícolas, sin fijaciones de precios ni distorsiones mayores al comercio.

Uno de los supuestos implícitos que habían tras estos programas era que la liberalización de mercados, en un contexto anterior de sesgo antiagrícola, generaría una fuerte revitalización del crecimiento sectorial. Los resultados a nivel de la región, sin embargo, no fueron los esperados. Contra un crecimiento anual promedio de 3.5% en el PIB sectorial en los años setenta, se produce un descenso al nivel de 2% en los años ochenta, cuando se está efectuando el ajuste, para experimentar una leve recuperación llegando a crecer al 3% anual en los noventa.<sup>3</sup> Esta cifra está aún por debajo de la tasa lograda en los años setenta, cuando estaban presentes las restricciones que, de acuerdo a la visión liberalizadora, eran las que castigaban a la agricultura.

Junto con la liberalización de mercados, se produce en la región, una importante afluencia de capitales externos. Así, los flujos netos de capital pasan de un promedio anual de 28 200 millones de dólares en el período 1983-1990, a un promedio de sobre los 62 000 millones de dólares en los noventa (Ffrench-Davis, 1999, cuadro V). Ello trae como consecuencia una importante apreciación de las monedas nacionales en prácticamente todos los países de la región. Las únicas excepciones son Bolivia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Trinidad. Chile ve apreciarse la moneda en un 13% hasta 1997 (CEPAL, 1997b), mientras el promedio ponderado de la región alcanzaba a un 21% (Ffrench-Davis, 1999, p. 113) en 1994.

---

<sup>3</sup> Ver: CEPAL/IICA, 1997.

El proceso de “financiarización” va también acompañado de un cambio en la composición de los capitales externos que vienen a la Región. Así, “uno de cada cuatro dólares de flujos netos correspondió a Inversión Extranjera Directa (IED)” (Ffrench-Davis, 1999, p. 104), actualmente, los fondos extranjeros que entran son principalmente IED. Sin embargo, cerca de 40% son reconversión de deuda externa o principalmente, adquisición de empresas, ya sea fruto del amplio proceso de privatizaciones ocurrido en la región o bien de empresas privadas locales por parte de transnacionales.

Durante la primera mitad de los años noventa, la IED se concentró en México y el Caribe en sectores con alto potencial de crecimiento en productividad como los automotrices, electrónicos y confecciones (maquilas). En la segunda mitad, ellas se concentran en Mercosur y Chile en las áreas de telecomunicaciones, electricidad, servicios financieros y comercio minorista. También se aprecia una fuerte concentración en la inversión minera en especial en el caso de Chile. Así, la región aparecía a nivel mundial con los más altos niveles de proyectos de inversión en minería, para el período 1995-2000, a nivel mundial (CEPAL, 1996, Tabla III.15), acumulando cerca de un 35% del valor mundial de inversión en este rubro, sumando unos 14 000 millones de dólares, seguido por Asia con 9 200 millones de dólares. Se trata de un sector con escasos encadenamientos productivos nacionales y de baja contribución tributaria, claramente extractiva y, por tanto, no sustentable en el largo plazo. A la vez, genera un incremento de una sola vez en la oferta nacional de divisas, reduciendo aun más el tipo de cambio de equilibrio en el corto plazo.

Sin duda, esta importante apreciación de las monedas es el factor que afecta principalmente la producción sectorial, el que, luego de los procesos de liberalización implementados en la región, se transforma en un sector esencialmente transable. Tenemos entonces, una nueva forma de sesgo antiagrícola y, en consecuencia antirural, disfrazado, y por tanto más peligroso. Ya no se interviene, como antes, directa y abiertamente los precios de los productos agrícolas, sino que se produce el mismo efecto en forma sutil y vía mercado, al dejar que las “tendencias naturales de los mercados internacionales de capital” operen y produzcan una fuerte apreciación de las monedas. Ello genera, implícitamente, una estrategia de desarrollo que tiende a concentrar aún más la actividad económica en las zonas urbanas, reforzando el desbalance territorial de que sufre la región, en parte provocado por el sesgo antiagrícola y antirural explícito que regía antes de implementarse este nuevo modelo de mercado ingenuo.

### **c) Subsidios implícitos a la actividad económica en centros urbanos**

La teoría que sustenta la superioridad de las señales de mercado como indicador para la asignación de recursos en la economía, supone que todos los costos y beneficios que se producen en el proceso económico son resultado de transacciones en los mercados y revelan, por tanto, el grado de escasez relativa que presentan. Si ello no ocurre y existen casos que no son transados en los mercados, se produce una evidente diferencia entre el valor de mercado de un producto o factor productivo y su grado de escasez real. Cuando esta falla ocurre en forma sistemática en un sentido, entonces existe otro tipo de sesgo implícito, provocado por la obediencia ciega a los dictados del mercado, semejante a la que se señalaba en el punto anterior en relación con los mercados financieros internacionales.

Hay evidentemente un sesgo pro urbano para la inversión productiva en estas zonas, al observar que hay una concentración de infraestructura y ventajas de todo tipo en las áreas urbanas. A la vez, los habitantes y empresarios urbanos, no pagan el total de los costos de su localización. Las externalidades negativas que se generan por la concentración de actividad económica y de población, no son canceladas exclusivamente por los habitantes de dichos centros, sino por toda la población, generando así subsidios implícitos para la localización urbana y mejorando artificialmente la rentabilidad relativa de la localización productiva en ellos. Los programas de

control de delincuencia, de expansión de infraestructura urbana, de control de la contaminación, de control de los mayores niveles de morbilidad e incluso mortalidad en las poblaciones urbanas, no son pagados directamente por los habitantes de las localidades donde estos problemas se generan, sino, en su mayoría, por el presupuesto público nacional.

## **2. Tendencias de los mercados mundiales agrícolas: la caída en los precios de los *commodities***

La tendencia a la caída en los precios de los principales productos básicos sectoriales se espera continúe hacia el 2020, aún en un escenario optimista de liberalización de mercados, que se aprecia como bastante infactible, dados los recientes acontecimientos en relación a la Ronda del Milenio. Este escenario, sólo reduciría el ritmo de la caída, pero no la revertiría (Tejo, 1996, cuadros 6 y 7).

El acelerado proceso de cambio tecnológico experimentado por la agricultura a nivel mundial, primero fruto de la “Revolución Verde” y luego de la revolución biotecnológica determina una tendencia al crecimiento constante de la producción agrícola, el que enfrenta un lento crecimiento en la demanda, debido a la reducción de las tasas de crecimiento de la población y la baja elasticidad ingreso por alimentos. A esta tendencia, claramente ayudan los apoyos y subsidios a la agricultura que mantienen los países desarrollados, al expandir artificialmente la oferta de productos agrícolas básicos en los mercados mundiales y reducir su demanda.

Paralelamente, se manifiesta crecientemente una tendencia de los consumidores por orientarse a nuevos productos alimenticios diferenciados y con características distintas a las de los rubros básicos o *commodities*. Se trata de alimentos sanos, que junto con nutrir, puedan ofrecer otras cualidades como mejorar la salud, contener sabores exóticos y variados, ser productos con una calidad garantizada, etc. Así, junto con apreciarse un creciente deterioro de la posición de los *commodities* en los mercados mundiales agrícolas, se aprecia una importante expansión en la demanda por productos especiales, entre los cuales caen las frutas, las hortalizas y los vinos finos, entre otros.<sup>4</sup>

En conclusión, el desarrollo de las áreas rurales, única forma de realmente atacar la pobreza rural *in situ* y no simplemente traspasarla a los sectores urbanos, requiere partir por potenciar el desarrollo de la agricultura nacional. Las actuales condiciones del entorno macroeconómico vigente en América Latina, no favorecen este objetivo y se mantiene un fuerte sesgo “antiagrícola” y, por tanto, “antirural”. A la vez, las tendencias de los mercados mundiales tampoco se muestran auspiciosas para los rubros de producción masiva de la región, abriéndose sí, buenas perspectivas en nuevos rubros con condiciones especiales de alta calidad y orientadas a mercados tipo “nichos”.

Si bien es difícil, sino imposible, afectar la tendencia de los mercados mundiales, sí es posible modificar el sesgo “antiagrícola” presente en los esquemas económicos nacionales, mediante políticas macroeconómicas menos ideologizadas y dogmáticas que permitan equilibrar el terreno de competencia intersectorial en los escenarios nacionales.

---

<sup>4</sup> Al respecto ver *Food Technology*, agosto de 1999.

### **III. Visión futura del sector agrícola chileno**

---

Por su clima mediterráneo, escaso en el Hemisferio Sur, su relativo aislamiento ecológico, su avanzada inserción en los mercados agroalimentarios internacionales más sofisticados (frutas de contraestación, semillas y material reproductivo, vinos finos, flores, berries, entre otros), los altos niveles sanitarios y tecnológicos, la calidad de su capital humano y su institucionalidad desarrollada, Chile está en óptimas condiciones para satisfacer estas nuevas demandas emergentes en los mercados mundiales.<sup>5</sup> En estas condiciones, la heterogeneidad estructural y ecológica representada por la presencia de múltiples microclimas, pequeños valles, así como de diversos tipos de productores (comerciales y campesinos), lejos de ser una desventaja, como se señalaba hasta hace poco, puede pasar a constituir un activo muy importante. Ello permite producir una amplia variedad de productos acordes con las diferentes condiciones de cada región o micro-región y de cada tipo de productor. Las nuevas condiciones de los mercados mundiales, le otorgan a Chile una posición inmejorable para capitalizar todos estos activos y pasar a constituirse en uno de los principales proveedores de productos alimenticios sanos y de alta calidad.

Se trata de rubros, en general, altamente utilizadores de mano de obra, intensivos en capacidad de gestión y dedicación, en que algunos también requieren fuertes inversiones de capital. Ello significa que esta nueva demanda abre espacios tanto a la agricultura comercial, que demostrado sus ventajas en rubros intensivos en capital, como la

---

<sup>5</sup> Ver Cox, 2000.

fruticultura, los vinos, las aves y cerdos industriales, así como a la producción campesina, cuando esta cuenta con los apoyos que le permita lograr un nivel más igualitario para competir. Esto ya está comenzando a ocurrir en los rubros hortícolas, en berries y en flores, donde la agricultura campesina ha logrado establecerse con un nicho de mercado creciente, debido a su más fácil acceso a mano de obra barata (familiar) y su capacidad de control de los detalles en cada momento del ciclo productivo, al estar el propietario directamente involucrado en él. Además, podría desarrollarse, con ventajas también, en la producción orgánica.

Si bien lo dicho anteriormente representa la visión futura preferida, el lograrla demanda un tiempo apreciable. Por ello, no parece posible en el corto plazo, dejar de lado totalmente los productos básicos, que aún utilizan más de 50% de los terrenos agrícolas, debiendo el sector continuar produciendo rubros básicos, trigo, arroz, carne, leche y azúcar de remolacha. Ellos deberán mantener su competitividad frente a la competencia externa, en el contexto internacional abierto y aún distorsionado por los subsidios de los países desarrollados. Pero incluso en estos rubros, es factible buscar especializaciones que le den un carácter más distintivo al producto nacional, como cortes de carne de calidad, arroces aromáticos o de sabores especiales y trigos candeales o blandos para usos especiales entre muchos otros.

Dentro de esta visión, se abre un significativo espacio para potenciar las capacidades productivas agrícolas de los pobres rurales en sus zonas de concentración. El desarrollo de los secanos (interior, costero y precordillerano) con sus diversas condiciones ecológicas y pequeños valles encerrados, presenta las condiciones para generar la producción que pueda satisfacer esta creciente demanda por productos diferenciados que presentan los mercados mundiales.<sup>6</sup>

A fin de lograr que este potenciamiento del desarrollo agrícola tenga un efecto sustantivo en atacar la pobreza de los habitantes rurales y genere a su vez una importante dinamización del desarrollo de estas áreas rurales, será necesario maximizar la localización de los encadenamientos.

La esencia entonces del desarrollo productivo de las áreas rurales está en cómo lograr que la capacidad productiva multisectorial que existe en ellas pueda llegar a expresarse y cómo lograr que éste se realice aprovechando principalmente las capacidades locales, sin acrecentar las diferenciales de ingreso existentes en la localidad. Los elementos principales, entonces, de una estrategia de desarrollo para estas áreas son:

- El desarrollo agrícola
- El desarrollo territorial
- El desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas
- Los programas de combate productivo a la pobreza (incluidos los de desarrollo rural).

Los tres primeros apuntan a dinamizar el entorno productivo en que viven los pobres rurales, mientras que el último busca ayudar a insertar a los pobres rurales en este entorno dinamizado. De los tres últimos se buscará extraer las lecciones aprendidas.

---

<sup>6</sup> Algunos de los elementos de políticas agrícolas que pueden ayudar a lograr este objetivo, se encuentran en: Cox, Niño de Zepeda y Collarte, 1999:

## IV. Desarrollo territorial

---

La necesidad de enfocar el desarrollo territorial separado del desarrollo económico nacional, surge de la verificación empírica de la concentración espacial del crecimiento (Krugman, 1994). Ello resulta por la no realización en la práctica de los supuestos de la teoría económica neoclásica. Según ésta, la Ley de los Rendimientos Decrecientes debería traer la convergencia de los procesos de desarrollo territorial. En efecto, el capital físico, principal factor de producción dinamizante del crecimiento económico, según esta visión, tendería a fluir desde los lugares con altos niveles de capital físico hacia aquellos donde éste es escaso y donde, por su escasez, debería recibir una mayor rentabilidad

La realidad mundial revela que este fenómeno no ocurre o al menos, para que ello ocurra, no basta con la sola operatoria de las fuerzas del mercado. Krugman (1994) identifica las tendencias a la aglomeración como el resultado de la interacción entre las fuerzas “centrípetas y las centrífugas”.

Las centrípetas, o ventajas de la aglomeración, son de tres tipos:

- Ventajas naturales de una localidad que no son reproducibles o contrarrestables fácilmente (existencia de bahías, distancia a grandes centros de negocios y mercados, condiciones naturales extraordinarias, clima excepcional, reservas minerales de alta ley, etc.).
- Economías externas por tamaños de mercados en áreas donde se concentra la población (acceso a mercados abastecedores de insumos y servicios, a mercados de productos y a mercados de trabajo).

- Economías externas puras: obtención de información tecnológica de fácil acceso.

Las centrífugas, o desventajas de la aglomeración son:

- Fuerzas de mercado: costos crecientes de transporte de las personas (*commuting*), costos crecientes de suelos urbanos.
- Fuerzas extra-mercados: costos de aglomeración tales como contaminación, congestión, delincuencia, estrés, impersonalidad y agresividad de transacciones.

En el fondo se trata de fallas de mercado representadas por las externalidades, que hacen que algunos costos y beneficios no sean atribuibles a quienes los generan, y por los “costos de transacción” (incluyendo los costos de transporte), los que dificultan o impiden la formación y crecimiento de los mercados.

Es preciso señalar que, aunque Krugman (1994) no lo menciona, los avances en el campo de las comunicaciones y de la informatización, hacen disminuir sustancialmente los costos de transacción de la actividad económica desconcentrada e incluso de algunas externalidades puras (por ejemplo, mayor facilidad de acceso a información tecnológica y comercial útil vía Internet y otros medios modernos y rápidos de información).

A la vez, el capital físico va normalmente asociado, en forma inseparable, al cambio tecnológico que hace que junto con incrementarse el capital físico, aumenta su productividad, contrariamente a lo que suponía el modelo neoclásico. Lo que sucede en términos teóricos, es que la mayoría de los nuevos aportes de capital son acompañados por cambio tecnológico que produce un desplazamiento hacia arriba de la función de producción, por lo que no opera la Ley de Rendimientos Decrecientes. A la vez, las características de indivisibilidad de los aportes de capital, en especial en el sector industrial, generan economías de escala que favorecen la concentración de la producción.

Todo lo anterior indica la necesidad de desarrollar políticas y acciones proactivas para producir un desarrollo territorialmente equilibrado, ya que las solas fuerzas del mercado no lo lograrán, tal como lo señala la experiencia mundial.

## **V. Desarrollo territorial para producir la convergencia**

---

La falta de desarrollo autónomo de las regiones, opera como una trampa que atrapa a las poblaciones pobres que viven en estas localidades. Por ello, en la esencia de un esfuerzo por atacar la pobreza rural en forma sostenible, está el potenciamiento del desarrollo territorial donde se encuentran las concentraciones de pobreza. De esta forma, es indispensable examinar políticas y programas que permitan generar el máximo de encadenamiento local. En este sentido, la tendencia a la concentración de las actividades de procesamiento y comercialización de productos agrícolas en manos de cadenas multinacionales localizadas en grandes centros urbanos o internacionales conspiran contra la generación de estos encadenamientos locales. Por el contrario, una alta presencia de PYME es una condición clave para lograr un desarrollo territorial más equitativo.

Para lograr esto, algunos de los elementos claves detectados en la literatura son la nivelación del terreno de competencia por inversiones y la necesidad de estructurar una estrategia de desarrollo territorial participativa.

### **1. Nivelación del terreno de competencia por inversiones**

Se señaló antes los múltiples subsidios implícitos que existen en las grandes ciudades, donde muchas de las externalidades que se generan por la concentración de población y por la contaminación, no son pagadas por quienes las causan sino por todo el país. Ello actúa

como un elemento de acrecentamiento artificial de la rentabilidad relativa de las actividades económicas en estas localidades, por sobre las que regirían de contabilizarse realmente todos los costos generados por los diferentes actores económicos.

Por ello, una política de promoción de las interrelaciones entre desarrollo agrícola y desarrollo rural general, debe abocarse a contrarrestar estas múltiples externalidades y formas encubiertas en que la estructura económica existente discrimina en favor de la localización productiva en los grandes centros urbanos y en contra de la instalación de actividades económicas nuevas en zonas rurales. Vale decir, debe plantearse una política de impuestos y subsidios, que permita internalizar estas distorsiones y subsidios implícitos a la localización urbana y así acerquen los precios de mercado a los precios sociales.

A pesar de lo obvio de estas distorsiones, no hemos encontrado en la literatura revisada, casos en que se hayan cuantificado estas distorsiones y menos de casos en que se hayan aplicado políticas correctivas de ellas.

## **2. Estructuración de una estrategia de desarrollo territorial participativa**

Ella debe partir por una identificación de las vocaciones del territorio mediante un análisis participativo de las Fortalezas y Debilidades (FODAs) territoriales y de los requisitos para desarrollar la vocación. El caso reciente del Estado de Ceará en Brasil ofrece un ejemplo interesante por los resultados que ha tenido y por el esquema novedoso que implementó (Reboucas y otros, 1997). De haber sido uno de los estados más atrasados del nordeste Brasileño, pasó a experimentar ritmos de crecimiento sustancialmente por sobre los promedio del país generando un enfoque de desarrollo que involucró a buena parte de la sociedad civil. En efecto, “mientras la producción del Nordeste caía a una tasa anual media de 0.04% entre 1987 y 1993 y la de Brasil crecía a sólo un 0.87%, Ceará creció al 3.4%” (Tendler, 1997, p.10).

Los elementos claves que aparecen en el esquema son:

- Establecimiento de una elite reformista en el gobierno que provoca importantes cambios partiendo por el saneamiento ético y financiero del gobierno estadual, lo cual le genera una amplia credibilidad con la población local.
- Generación de una instancia de participación de la sociedad civil mediante una mesa de encuentro estable de ella, para identificar vocación, tareas necesarias y responsabilidades compartidas y provocar un pacto social para el desarrollo regional.
- Seguimiento, evaluación y reformulación constante de las iniciativas desarrolladas en la mesa de discusión.

Otros elementos claves identificados en la literatura (Cuadrado, 1998) para el desarrollo territorial autónomo son:

- Infraestructura física (en especial: caminos todo clima, telefonía y electricidad) que facilite la interconexión de la localidad con los principales centros de negocios, e idealmente, con otras localidades.
- Disponibilidad de recursos humanos calificados, en especial ayudados por la presencia de centros educativos superiores y centros de investigación y de generación y adopción tecnológica.
- Presencia importante de PYME, ya que ello es una indicación de disponibilidad de recursos empresariales y a la vez potencia las interrelaciones entre firmas y la subcontratación. Ellas tienden a establecer sus lazos comerciales en el ámbito local, donde las características de potenciales redes pueden ser mejor conocidas y donde las relaciones de confianza y

lealtades pueden ser mejor estructuradas. En cambio, la penetración de las grandes cadenas, van a tener un efecto concentrador y provocarán un efecto de desplazamiento a las MIPYME locales (*crowding out*).

- Disponibilidad de servicios avanzados a la producción: capacidades técnicas en los sectores público y privado que les permitan desarrollar una visión estratégica para la región, servicios financieros especializados, de diseño, de comercialización y exportación, etc.
- Institucionalidad local fuerte con autonomía, en un sistema de cooperación constructiva con las autoridades centrales, así como entre ellas y con las organizaciones civiles locales.
- Imagen atractiva de la región: clima social pacífico, imagen dinámica, identidad local especial positiva, etc.

Todo esto apunta a lo que Boisier (1998) ha denominado las nueve formas de capital para el desarrollo regional:

- **Capital sinérgico:** “La capacidad societal de promover acciones en conjunto dirigidas a fines colectiva y democráticamente aceptados”. Es decir, la capacidad de lograr consensos para efectuar acciones de común beneficio. Este capital es esencial para poder generar un entorno favorable a la inversión en la región. De no existir un mínimo consenso a nivel regional o de país, esto es percibido por los inversionistas y sólo se involucrarán en acciones de pronto y elevado retorno. Figueroa (1998), indica que la desigualdad en una sociedad se constituye en un freno al desarrollo, ya que ella conspira contra la generación de estos niveles mínimos de consenso y capacidad de emprender acciones conjuntas. Este aspecto también fue señalado por T.W. Schultz, al indicar que éste era un elemento crucial para el desarrollo de un país.
- **Capital simbólico:** “El poder de la palabra para construir región, para generar imaginarios, para movilizar energías sociales latentes, para generar autoreferencia, incluso para construir imágenes corporativas territoriales” (Bourdieu, 1993). Esta forma de capital puede ser generada por un líder, por un movimiento, pero es claramente de resorte principalmente político y tiende más bien a suceder, antes que a poder ser desarrollado consciente y metodológicamente.
- **Capital cultural:** “El acervo de tradiciones, mitos y creencias, lenguaje, relaciones sociales, modos de producción y productos inmateriales y materiales específicos a una comunidad”; este es el que da origen al capital simbólico, señalado antes.
- **Capital institucional:** “La capacidad para actuar y tomar decisiones velozmente, la flexibilidad organizacional, la propiedad de maleabilidad, la resiliencia del tejido institucional, la virtualidad, esto es la capacidad de entrar y salir de acuerdos virtuales, y sobre todo, la inteligencia organizacional, vale decir, la capacidad de monitorear el entorno mediante sensores y la capacidad de aprender de la propia experiencia de relacionamiento con el entorno”.
- **Capital psicosocial:** “La autoconfianza colectiva, fe en el futuro, convencimiento que el futuro es socialmente construible, capacidad para superar el individualismo y, sobre todo, ganas de desarrollarse”.
- **Capital social:** “El componente de capital humano que permite a los miembros de una sociedad dada, confiar el uno en el otro y cooperar en la formación de nuevos grupos y asociaciones”. Este es el que aparece como esencial para poder generar organizaciones estables y dinámicas.

- **Capital cívico:** “Las prácticas políticas democráticas, de confianza en las instituciones públicas, de preocupación personal por los negocios y asuntos públicos, de asociatividad entre el ámbito público y privado, de la conformación de redes de compromisos cívicos”.
- **Capital humano:** “Las capacidades y habilidades que tienen los individuos”(nivel educacional, capacitaciones específicas, etc.).

Todos estas formas de capital identificadas, están estrechamente ligadas y de alguna forma unas van ayudando a la consecución de la otra. En qué medida estas diversas formas de capital no-económico se pueden ir creando es un punto en fuerte controversia. Pero comienza a predominar la visión que, al igual que en la conducta individual, en la medida que diferentes acciones de desarrollo regional o local son emprendidas en forma social y generan resultados positivos, ellas se van incrementando. Hay algunos de más lenta evolución, como el cultural y el cívico, mientras otros presentan mayores posibilidades de constructibilidad, como el social, el psicosocial y el institucional.

El caso de Ceará, nuevamente, aparece como una instancia que muestra cómo se han ido incrementando estos distintos tipos de capital. El punto de partida lo constituye el capital simbólico generado por un nuevo líder acompañado de un equipo reformista, que comienza efectuando fuertes cambios en la institucionalidad pública del estado, tales como drásticas reducciones del gasto del estado para lograr un equilibrio presupuestario, combate a la evasión tributaria y a la corrupción, así como formas no tradicionales de relacionamiento entre el estado, los gobiernos locales y los usuarios de los servicios públicos. De esta forma generaron una nueva forma de operación, creando una calidad mayor del capital institucional existente, lo cual otorga credibilidad a lo que se está realizando y logra crear capital sinérgico, que permite a los diversos actores de la región desarrollar actividades identificadas y estructuradas en común, aprovechando el acervo de capital cultural (y natural) existente y potenciándolo. Los resultados favorables obtenidos por las nuevas formas de relacionamiento establecidas y la percepción colectiva de que el fatalismo tradicional vigente en el Nordeste de Brasil podía ir cambiando, ha ido generando capital psicosocial. Por su parte, el nuevo capital institucional creado, comienza a crear capital social y eventualmente incrementará, de seguir el círculo virtuoso iniciado en 1987, el capital cívico (Reboucas y otros, 1997 y Tandler, 1997).

Por su parte, Tandler (1997, p.16) extrae importantes lecciones respecto a cómo se generó un significativo capital institucional y social en diversos casos de programas ejecutados también en Ceará y que van contra lo indicado normalmente en la literatura del desarrollo. Así, contrariamente a lo indicado en forma algo simplista sobre lo que se debe descentralizar y lo que no (formas de generar capital institucional), indica que “el estado central (estadual) quitó ciertos poderes a los municipios, devolviéndoles otros. Implementó programas que son considerados como inapropiados para el nivel central como los programas de combate a la pobreza, y la contratación y entrenamiento de los trabajadores municipales”.

Al mismo tiempo, el gobierno central (estadual) se involucró en generar capital social, apoyando la creación y fortalecimiento de grupos y organizaciones locales. A la vez, la forma de intervención gubernamental cambió, estableciéndose un mayor relacionamiento de los agentes de terreno con sus usuarios, ahora organizados y con clara conciencia de lo que debían exigir, pero a la vez dejando mayor capacidad discrecional a los agentes para hacerse su propio plan de trabajo estructurado sobre la base de las demandas de los usuarios. Pero en esta estructuración de la relación agente público-cliente, jugaron un papel esencial nuevamente las acciones del gobierno central (estadual) con campañas de información a la población de lo que debía esperar de los programas y luego la publicitación de los éxitos y los principales actores responsables de ello, generando así recompensas no pecunarias para los agentes involucrados y dándoles una nueva sensación de su

propia importancia. En este caso se ve claramente la fuerte interacción que debe haber entre el capital institucional y el social y cómo este último puede ir incrementando el capital cívico.

Los principales destructores del capital social y cívico y de allí la erosión de los otros tipos de capital no económico, son el clientelismo y la corrupción (que muchas veces van acompañados, en especial a nivel local). Por ello los programas de desarrollo territorial y local deben tener estos factores disruptores en cuenta en el diseño de estos programas, para incorporar mecanismos que puedan controlar o reducir sus efectos.

Durston (1998) por su parte plantea, a partir de la experiencia del Proyecto de Apoyo a los Pequeños Productores de Zacapa y Chiquimula (PROZACHI) iniciado en 1991 en Guatemala, (FIDA y Gobierno de los Países Bajos), que es posible construir el capital social a partir de los elementos de reciprocidad y prácticas de cooperación que coexisten, en toda comunidad (incluso en las urbanas), con las conductas contrarias de desconfianza, deshonestidad, y “*free-riderismo*”. Al igual que lo detectado por Tandler, la precondition es la existencia de una elite reformista que no reprima la organización y donde el gobierno central (en este caso, el equipo del proyecto) debe cumplir no sólo la función de facilitación de la organización en un entorno que permita ir generando las experiencias positivas de cooperación que irán construyendo o reconstruyendo el capital social, sino también debe actuar de “colchón” o protector de los grupos de base formados frente a las arremetidas de los sectores clientelistas tradicionales existentes a nivel local, regional o incluso nacional.

También plantea la necesidad de incluir en los proyectos o programas, acciones específicamente orientadas a construir lealtades y experiencias positivas de cooperación con resultados no sólo en el largo plazo, para reforzar y hacer crecer el capital social existente. Al igual que Tandler, identifica como fuertemente necesaria la motivación de los agentes públicos, desarrollando un sentido de misión en su accionar. Esto se logra tanto por la generación de capital simbólico en la institución que da la asistencia, como por la interacción del agente con su clientela en proceso de creciente “empoderamiento”, quienes así actúan como propulsores, a la vez que contralores sociales de la iniciativa.



## **VI. Desarrollo rural no agrícola, micro, pequeño y mediano**

---

El desarrollo económico de las áreas rurales pobres, parte necesariamente del desarrollo agrícola, pero a fin de que éste genere encadenamientos que potencien las actividades económicas de la localidad es necesario potenciar las capacidades productivas locales y contrarrestar la tendencia natural a la concentración en las grandes ciudades, señalada anteriormente, generando así un proceso de divergencia territorial, en lugar de la convergencia deseada.

La evolución lógica sería el desarrollar actividades rurales no-agrícolas, fuertemente ligadas a la agricultura (procesadoras o proveedoras de elementos para la producción agropecuaria) o “subproductos” de ella: artesanía, turismo.

### **1. El sector rural no agrícola**

Reardon y otros (1998) ha cuantificado la importancia del sector a nivel mundial. En Africa el ingreso extrapredial es en promedio un 42% del ingreso total, en Asia llega a 32% y en América Latina, a 40%. Aquí hay que distinguir entre ingreso extrapredial e ingreso no agrícola, cosa que no sucede comúnmente en la literatura. En efecto, una buena parte del ingreso extrapredial corresponde a trabajo asalariado agrícola.

Klein (1992), por su parte, estima que en promedio en América Latina el sector rural no agrícola emplea un 30% de la Población Económicamente Activa (PEA) rural, con un máximo de 45% en Costa Rica y Cuba y un mínimo de 20% en Brasil.

La distribución por rama de actividad es semejante en las áreas rurales que en las urbanas, lo cual sería indicación de un mayor y creciente grado de relacionamiento rural-urbano en la región. También se detecta una importante presencia femenina en el sector. El ingreso generado en actividades no agrícolas es más alto que el agrícola, empleando menor tiempo, por lo que la diferencial de productividad es aun mayor que la diferencial de ingresos generados. Esto también indica un desequilibrio, señalando una escasez de oportunidades de empleo RNA y una excesiva dedicación de tiempo a actividades agrícolas de baja productividad (o bien una confirmación del subempleo vigente en las actividades sectoriales). No se aprecia relación de importancia del desarrollo de las actividades rurales no agrícolas con el nivel de ingreso per capita de los países de la región. Mas bien tiene relación con el tipo de desarrollo agrícola y el grado de descentralización del Gobierno. En cambio sí encuentra relación entre ingreso per cápita y composición del ingreso no agrícola. A mayor ingreso per cápita, crecen el comercio y los servicios, mientras disminuye la participación de las actividades industriales.

El crecimiento del empleo extrapredial es más rápido que el del empleo predial (Reardon y otros, 1998). El crecimiento de las actividades no agrícolas no es en sí mismo un indicador de dinamismo, ya que estas pueden incrementarse debido a que se expande la demanda por ellas o bien como resultado de la búsqueda de alternativas de empleo cuando la agricultura no crece (actúa como “esponja”). Por ello es necesario examinar lo que está sucediendo en el mercado laboral. Liedholm (1998), en un estudio de varios países africanos y República Dominicana encuentra que la mayoría de las nuevas actividades no agrícolas tienden a ser búsqueda de alternativas de empleo, más que nuevas oportunidades productivas, ya que éstas tienden a ser aprovechadas por las pequeñas empresas existentes para expandirse.

## 2. Efectos de las actividades rurales no agrícolas sobre la equidad y el crecimiento de los ingresos rurales: las tres paradojas

El efecto de las actividades extraprediales en la equidad es aún un tema **controvertido**. Algunos estudios indican que las oportunidades más rentables son aprovechadas por los de mayores recursos en las áreas rurales. Sin embargo, Reardon y otros (1998) encuentran información contradictoria al respecto en países de África, así como de Asia. También Lanjouw y Lanjouw (1995) reportan algunos casos en los que el ingreso no agrícola actúa como un factor igualador de los ingresos, mientras que en otros produce lo contrario. Esto les hace plantearse que podría existir una situación en la cual los estratos más pobres dependan fuertemente de ingresos extraprediales, pero de baja remuneración, los sectores medios presenten una escasa participación en este tipo de actividades, concentrándose en su trabajo predial, mientras los sectores de mayores ingresos y con mayores niveles de capital y por lo tanto mayor capacidad de insertarse o generar actividades extraprediales más rentables, presentan entonces la mayor participación en actividades rurales no agrícolas.

Reardon y otros (1998) plantean un cierto padrón de situaciones que llevan a lo que llaman tres paradojas:

- **A nivel micro:** los hogares más pobres que, debido a su escaso nivel de capital físico y humano más necesitan del empleo no agrícola, presentan las mayores dificultades para aspirar a las fuentes de empleo mejor remuneradas, mientras los más ricos están en condiciones de buscar y obtener mejores oportunidades. Las implicancias de política que esto genera se refieren a caracterizar las principales limitantes para que los pobres rurales puedan participar en actividades rurales no agrícolas más remunerativas. Para ello sería necesario identificar oportunidades de empleo “promisorias y trabajar hacia atrás, para identificar los pasos necesarios para ayudar a las comunidades y hogares pobres a entrar en estos mercados”.

- **A nivel meso:** las áreas con actividad agrícola más dinámica tienden a concentrar también sectores no agrícolas dinámicos, vía encadenamientos. En cambio, las zonas pobres en recursos, tienden también a tener sectores no agrícolas débiles. Esto determina la necesidad de atraer inversión externa a las áreas pobres, para lo cual es imprescindible cierta inversión pública previa. Sin embargo, se requiere que estas zonas tengan algún potencial productivo inexplorado y, que por las condiciones de fallas de mercado señaladas antes, no será factible que ocurra automáticamente por la mera operación de las fuerzas de mercado.
- **A nivel macro:** las oportunidades y desafíos que trae aparejada la globalización y liberalización de mercados significa una mayor competencia y por tanto, menores costos de insumos agrícolas y bienes de consumo en las áreas rurales, lo que amenaza las producciones tradicionales de los pobres rurales por el efecto *crowding-out* o de desplazamiento.

Sin embargo, en todos los casos, la presencia de actividades extraprediales incrementa los ingresos de los sectores más pobres y permite disminuir las fluctuaciones del ingreso familiar, aprovechando los períodos con escasa actividad predial. Por ello los habitantes rurales están dispuestos a emplearse aún a niveles de salario muy bajos en períodos en que los costos de oportunidad son menores. Ello también implica reducir los riesgos asociados con la sola actividad predial (Lanjouw y Lanjouw, 1995).

### 3. La agroindustria como clave en el empleo rural no agrícola: fórmulas para promover la agricultura de contratos <sup>7</sup>

La agroindustria representa una importante fuente de desarrollo económico territorialmente descentralizado. Recientes estimaciones indican que la producción agroindustrial representa en la región un 30% del valor de la producción del sistema agroalimentario, mientras esta proporción llega a 80% en el mundo desarrollado (Piñeiro, 1998). Esto es una indicación del potencial de crecimiento que presenta este sector.

Los mercados agrícolas presentan una serie de imperfecciones (Schejtman, 1998). Ellos incluyen imperfecciones en el mercado crediticio, de seguros, de información de mercados y de tecnología, de tecnología e insumos especializados, de tierra y de trabajo. Estas imperfecciones pueden ser mejoradas a través de un eficaz relacionamiento entre agroindustria y productores agrícolas. Esto es especialmente válido para los pequeños productores que además de enfrentar las imperfecciones señaladas arriba, presentan mayores costos de transacción y mercados segmentados por su menor grado de educación, información y relacionamiento con los mercados formales.

Los resultados del proyecto CEPAL/GTZ/FAO: “Promoción de la integración económica y social de los pequeños y medianos productores a la agroindustria” destaca las ventajas, dificultades y oportunidades que presenta este tipo de relacionamiento.

Una de las principales ventajas es que: “bajo ciertas circunstancias, la agroindustria puede actuar como un agente de cambio tecnológico de los pequeños y medianos agricultores, llevándolos a aumentar rendimientos y a integrarse al desarrollo socioeconómico” (Dirven y Ortega, 1996). En esencia, la agroindustria puede actuar como un eficaz agente intermedio que conecte a los mercados dinámicos y exigentes en calidad con los agricultores dispersos y aislados de estos mercados. En especial, puede ser un canal de transmisión para nuevas prácticas tecnológicas, para el crédito, para la diversificación productiva desde productos tradicionales con niveles de mercado y rentabilidad decrecientes hacia rubros de mayores perspectivas, así como para la provisión de insumos tecnológicos. Las innovaciones transmitidas no sólo se refieren a aspectos técnicos del

<sup>7</sup> Al respecto ver CEPAL-FAO (1996).

cultivo, sino también a nuevas y mejores formas de gestionar el predio en su conjunto, generando externalidades positivas en ambos casos para el resto de la explotación.

En tal sentido, es interesante el caso de relacionamiento entre una agroindustria exportadora y una cooperativa de reforma agraria ocurrido en El Salvador (Dirven y Ortega, 1996). En este caso se produjo una diversificación de granos básicos hacia hortalizas de exportación para los Estados Unidos, sin abandonar totalmente los primeros, aumentando los ingresos familiares y la ocupación. A la vez, “los productores se han visto obligados a adaptarse a un cronograma estricto de labores, con escalonamiento de fechas de siembra y al uso tecnificado de fertilizantes y pesticidas, según las especificaciones del contrato con la agroindustria. Además, han incorporado a su haber el conocimiento científico de combate de plagas, el cual se puede aplicar también a los cultivos tradicionales”. Este tipo de efectos son el resultado de la seguridad de mercado que ofrece una relación estable entre comprador-comercializador y productor. De allí la necesidad de establecer esta relación en forma clara y transparente.

En el ámbito crediticio, la intermediación de la agroindustria puede ser un elemento eficaz para reducir las imperfecciones de este mercado, en especial los riesgos de selección adversa y riesgo moral, ya que la estrecha relación con el productor les permite hacer una selección más precisa que la que haría una institución financiera normal y la seguridad de recepción del producto cubre a la agroindustria del riesgo de no pago del crédito. De allí que cada vez en mayor medida, son estos entes los que canalizan el crédito bancario hacia la agricultura. (Ver el caso de República Dominicana en Schejtman, 1998.)

Las ventajas para la agroindustria de operar con pequeños productores se expresan, fundamentalmente, en rubros de alta intensidad de mano de obra y con necesidades de cuidados precisos a lo largo del ciclo productivo. Esto es difícil de lograr en extensiones grandes, con mano de obra asalariada, como ocurre en una operación integrada verticalmente. A su vez, el uso del contrato con productores reduce las necesidades de capital fijo en tierra y transfiere el riesgo de producción al agricultor.

En cambio, las desventajas que presentan las agroindustrias en el relacionamiento con los pequeños productores, son principalmente los costos de transacción y los riesgos de incumplimiento. Los costos de transacción para operar con pequeños agricultores se multiplican, en especial cuando existe la alternativa de contratar superficies mayores con productores comerciales. En cuanto a los riesgos de incumplimiento, estos se refieren al desvío de la producción hacia otros compradores, el desvío de los insumos y crédito hacia otros rubros y el incumplimiento de las normas de calidad.

Por su parte, las desventajas y riesgos potenciales para los productores incluyen las siguientes (Schejtman, 1998):

- Manipulación por parte de las empresas de las cláusulas del contrato (calidad, fecha de recepción, entrega de insumos, crédito, asistencia técnica, atraso de pagos, etc.), como resultado del desequilibrio en el poder de negociación;
- Riesgo de caer en monocultivo, con la dependencia y vulnerabilidad que ello involucra (se presentan sendos casos en Panamá y Ecuador de infestación de nemátodos en tierras monocultivadas con tomate y donde la agroindustria diversificó su fuente de abastecimiento a otras zonas y los campesinos debieron vender sus tierras y emigrar) y riesgo de actitud “minera” de la empresa contratista.

De estas ventajas y desventajas, así como de los casos analizados, es posible deducir algunas medidas de políticas públicas para fomentar el relacionamiento entre agroindustria y pequeños agricultores. Se trata en general de atacar los factores de desventaja en ambos partícipes.

### a) Reducción de costos de transacción

Esto se puede lograr mediante subsidios a la agroindustria, que compensen estos mayores costos en la operación con pequeños productores. Estos subsidios pueden ser decrecientes en el tiempo, ya que la operación con pequeños agricultores debe poder ser sustentable en términos económicos, o bien deberá buscarse la forma asociativa para lograr reducir estos costos. Para ello, pueden canalizarse programas estatales de apoyo a la pequeña agricultura a través de la agroindustria (por ejemplo, crédito y/o asistencia técnica). En estos casos, sin embargo, es necesario mantener una supervisión estatal a fin de evitar potenciales abusos o errores técnicos.

Otra forma importante de reducir los costos de transacción es mediante la organización de los productores. Aquí puede ser más eficaz invertir la secuencia e identificar un potencial mercado que requiere la asociación de los productores para provocarla, en lugar de sólo insistir en la necesidad de asociarse. Así los productores deben poder visualizar claramente la ventaja que pueden lograr con la organización, a fin de que tomen la decisión de organizarse. La mayor ventaja está usualmente representada por la posibilidad de acceder a un mercado lucrativo para todos.

### b) Riesgos de incumplimiento de contratos

Este riesgo ocurre a ambos lados de la transacción, por lo que se hace necesario establecer algún mecanismo de arbitraje que permita dirimir los potenciales conflictos. El estado puede ayudar estableciendo contratos tipo y poniéndolos a disposición de los productores. Claramente, si se ha puesto en marcha algún mecanismo de subsidio a los costos de transacción, el estado puede usar este mecanismo para presionar a la empresa al cumplimiento.

Para prevenir el incumplimiento por parte de los productores, nuevamente la organización puede ser de utilidad, exigiéndose por ejemplo, avales colectivos o contratando con la organización a fin de ejercer la presión de pares. Para que ello funcione, sin embargo, es posible que el tamaño de las organizaciones o grupos para estos fines sea menor que el requerido para la comercialización de productos e insumos.

## 4. El enfoque sectorial: promoción de MIPYME rurales

El enfoque de la promoción de las microempresas y PYME busca determinar intervenciones que las ayuden a insertarse en los mercados más dinámicos. Para el diseño de las intervenciones adecuadas es necesario considerar la gran heterogeneidad de situaciones que se dan en este sector. Así Di Tomasso y Dubbini (1997), señalan los siguientes tipos:

- Empresas rurales familiares que surgen como parte de la estrategia de supervivencia familiar;
- Empresas urbanas del sector informal;
- Productores independientes operando aisladamente y que abastecen mercados locales;
- Subcontratistas que operan bajo el control de empresas grandes;
- Empresas especializadas que operan en redes de operadores complementarios;
- Empresas que operan directamente con mercados internacionales en mercados tipo nichos.

Para los efectos del desarrollo rural no agrícola, sólo la categoría b) sería claramente no relevante, todo el resto puede darse en el contexto rural.

En general, las MIPYME se logran estructurar ya sea porque operan en áreas que no experimentan economías de escala, o que éstas son menos importantes que las deseconomías de organización, o cuando se logran insertar en mercados específicos tipo nichos, o se trata de sistemas productivos relativamente simples. Pero estas empresas también deben enfrentar múltiples

imperfecciones de mercado que no enfrentan las firmas mayores. Por ello se plantea que el sector público debe diseñar esquemas de apoyo financiero y de otros tipos que contrarresten estas imperfecciones.

### a) Esquemas de apoyos financieros

Debido a altos costos de transacción las MIPYME enfrentan una restricción crediticia severa. Estos derivan de los costos fijos que entraña toda operación crediticia y de los riesgos de selección adversa de clientes pequeños. Para facilitar el acceso de estos sectores a los mercados financieros, se ha desarrollado una gran batería de políticas. A continuación se señalan las principales.<sup>8</sup>

- i) *Subsidio al acceso al financiamiento:* Este subsidia parte de los costos de preparación y presentación de peticiones de financiamiento por pequeñas empresas. Es aplicado por CORFO y FOSIS y se subsidia un porcentaje de estos costos, así como del seguro de crédito. Una variante es la del FOSIS, el cual licita un monto fijo de subsidio a las organizaciones financieras participantes. Este monto ha venido decreciendo y actualmente es un tercio del valor máximo entregado por operación en el pasado.
- ii) *Aportes de capital inicial:* El capital de riesgo aportado a una iniciativa de un empresario (o grupo de ellos) de tamaño reducido: la fuente financiera no cobra interés sino participa en los resultados del negocio. Este puede ser un interesante instrumento para desarrollar iniciativas locales. Sin embargo, no ha sido mayormente utilizado en la Región, por lo que no ha sido posible extraer lecciones, salvo que el carácter familiar cerrado de las actividades emprendidas por las micro y pequeñas empresas limitan su potencial desarrollo (Held, 1995).
- iii) *Mecanismos de mercado:* Son los que reducen el riesgo de crédito tales como las tarjetas de crédito de producción, el leasing que permite acceder a bienes de capital sin un fuerte desembolso y la factorización que permite descontar facturas de ventas futuras. Para ello es necesario que la legislación existente apoye estas alternativas.
- iv) *Seguro de crédito y fondos de garantía:* Son formas de garantizar el repago del crédito. Para auto sustentarse, estos sistemas deben compartir el riesgo de crédito con las entidades financieras y los prestatarios, por lo que no eliminan totalmente la necesidad de evaluar el riesgo por parte de estas. Las experiencias con estos sistemas no han sido muy auspiciosas. En Ecuador existe un sistema nacional de garantías y una entidad, CORPOMICRO, ha colocado más garantías crediticias que todo el sistema en conjunto. El fondo está constituido por aportes predeterminados de sus miembros, así como donaciones de entes internacionales. Garantiza el total de los préstamos hechos por los bancos a los usuarios, los que los reciben de ONG. Ellas deben pagar directamente a CORPOMICRO una comisión (4%) para autofinanciarse, pero las ONG, al no tener patrimonio que pueda cubrir los créditos impagos, puede generar un riesgo de selección adversa.

En México, NAFIN opera con tres tipos de garantías: La **garantía selectiva**, NAFIN aporta el 50% de la garantía, se aplica para créditos de largo plazo a clientes con historial de solvencia. La **garantía con fianza NAFIN** otorga parte de la garantía, mientras el resto se debe conseguir de afianzadoras que aceptan contragarantías de los

---

<sup>8</sup> Buena parte de estas, se encuentran en Held, 1995.

prestarios de corte no tradicional (prendas, garantías solidarias, etc.). Por último un **sistema de garantías semiautomáticas** para reducir el costo operativo de los bancos. Aquí se fija un tope máximo de crédito, así como a las garantías que los bancos pueden solicitar al prestatario.

- v) *Grupos solidarios*: Este mecanismo de garantizar los pequeños préstamos ha sido ampliamente utilizado en la región (pero no en Chile) así como en el resto del mundo. Las lecciones aprendidas de ellas son que los grupos deben ser pequeños, relativamente homogéneos en términos de status económico y en lo posible conocidos de modo que puedan ejercer un auto control. Debe evitarse la constitución de subgrupos al interior de ellos. Por ejemplo, en Bangladesh no se permite más de un familiar por grupo (IFAD, 1985). En lo posible deben ser legalizados y pueden ser creados por los usuarios mismos o por agentes externos, sólo que en este caso, deben mantener una estrecha relación de participación con los miembros del grupo.

Dos aspectos que dificultan el desarrollo de los mercados de financiamiento rural son los créditos subsidiados, las continuas condonaciones de deudas. Estas últimas son muchas veces apoyadas por donantes externos que, vía donaciones, rellenan fondos rotatorios administrados por ONG, las que entonces no tienen los incentivos para efectuar una rigurosa selección de prestatarios. Un efecto similar de insuficiente evaluación del riesgo crediticio presentan las instancias de crédito público, donde las presiones políticas generan continuas condonaciones.

También es importante la difusión de información entre las agencias crediticias sobre calidad de carteras y prestatarios, así como la legislación favoreciendo y facilitando el establecimiento de garantías prendarias sobre bienes muebles (Soto Baquero, 1997). En la región el caso más interesante es el de BANCOSOL en Bolivia. Sin embargo, presenta aún altos costos transaccionales (costos de administración de 9.5% de la cartera contra 2.6% en el sistema bancario general) lo cual los obliga a cobrar tasas de interés 10 a 15 puntos por encima de la tasa bancaria (Held, 1995).

La experiencia indica que uno de los elementos necesarios para el desarrollo de un mercado microfinanciero rural sostenible en el tiempo, es la estructuración de agencias de ahorro y crédito locales de características adecuadas a la realidad local. Normalmente esto implica la contratación del agente de crédito desde dentro de la comunidad y estableciendo un sistema de remuneraciones flexibles y ligadas al desempeño en términos de colocaciones y recuperaciones (Chaves y Sánchez, 1997).

Por su parte, el FIDA, ha tenido una amplia experiencia en programas de microcrédito a lo largo del mundo y deriva un conjunto de lecciones para la operación exitosa de micro-crédito, muchas de ellas provenientes de la pionera acción del Grameen Bank de Bangladesh.<sup>9</sup> Ellas son las siguientes: una estrategia de entrega de fondos focalizada a pequeños grupos; decisión democrática dentro del grupo; cuidadosa evaluación de las demandas por crédito; rigurosidad en el repago del crédito sobre la base de la responsabilidad colectiva, con incentivos y castigos incluidos en el sistema; fuerte interacción entre los agentes bancarios y miembros del grupo adquiriendo un conocimiento detallado del negocio del prestatario; ahorro sistemático del grupo; generación de diversos canales de entrega de fondos; ausencia de garantías; términos de préstamo flexibles; entorno de políticas favorables; préstamos pequeños en dinero aprobados rápidamente, gracias a procedimientos simples de aplicación y con repago en cuotas frecuentes (adaptadas a las condiciones del negocio); asistencia técnica y entrenamiento continuo para los funcionarios del banco y los prestatarios; uso amplio de mujeres dentro del personal del banco y de organizadores

<sup>9</sup> Ver al respecto, entrevista a su fundador E. Yunus, en Revista *Qué Pasa*, noviembre de 1999.

de la comunidad; diversidad de servicios acorde con las demandas de los prestatarios” (Jazairy y otros, 1992).

## **b) Otros esquemas de apoyo**

En general, los apoyos a las MIPYME se han orientado al ámbito financiero, siendo más escasos los apoyos en otras áreas. Más del 80% de los pequeños proyectos financiados por el BID desde 1990, han sido para microfinanzas (BID, 1997). Este excesivo énfasis en esta área, ha dejado desprovisto a este sector de elementos aún más críticos para su desarrollo futuro, tal como lo señala la misma institución en la evaluación citada al decir que “la creación de capacidad institucional permanente para servir a la microempresa es más importante que el desembolso de préstamos o la capacitación ofrecida por una sola vez” (BID, 1997). Por ello, las acciones de apoyo deben considerar los siguientes aspectos:

- i) Desarrollo de conglomerados de MIPYME:* Su propósito es aprovechar las economías de aglomeración señaladas antes. La estructuración de estas agrupaciones de firmas, algunas competitivas y otras complementarias, en un espacio físico colindante genera lo que Schmitz (1994) llama “eficiencia colectiva”, definida como la ventaja competitiva que se deriva de economías externas locales y de la acción conjunta. Estos beneficios, que se generan de la acción colectiva, pueden cubrir áreas como facilidad en la adquisición de insumos, financiamiento conjunto de servicios caros, tales como informáticos, contables y de gestión, de diseño, cooperación para penetrar en conjunto mercados externos, así como la más rápida difusión de nuevas ideas o innovaciones.
- ii) Orientación de demanda:* La mejor forma de promover el crecimiento de conglomerados de pequeñas empresas es ayudándolas a insertarse en mercados dinámicos y exigentes en términos de calidad (Shapira y otros, 1993 y Humphrey y Schmitz, 1996). Aquí la acción de gobierno puede tomar varias formas. Entre éstas destacan:
  - Subsidiando la participación de PYME promisorias en ferias nacionales o internacionales que las expongan a potenciales clientes (casos SEBRAE en Brasil y Pro-Chile en Chile) u organizando estas ferias directamente (caso FENAC en Brasil, Exporural de INDAP en Chile).
  - Canalizando las demandas del sector público a pequeñas empresas abastecedoras (caso Ceará en Brasil y CODELCO en Chile). Esto les permite ir entrando a un mercado “amigable”, con exigencias conocidas, adquiriendo una experiencia que luego pueden aplicar en mercados más competitivos. Pero, también en este caso, es preciso cuidar los efectos anquilosadores de este tipo de iniciativas, cuando entran a actuar las influencias políticas.
  - Apoyando la inserción de pequeños abastecedores de grandes empresas a través de apoyos especializados según las necesidades que ellas presenten. Un esquema interesante en este sentido lo constituye el Programa de Desarrollo de Proveedores recientemente implementado por CORFO.
- iii) Apoyo a la interrelación entre las PYME:* Debido a que las ventajas de la acción colectiva se logran en la medida que se establezcan relaciones estrechas entre las empresas competitivas y complementarias, se han creado agentes que cumplen el rol de articular estas relaciones. En Dinamarca, el agente articulador ayuda a identificar las oportunidades, junta a los participantes y apoya la implementación de las nuevas

ideas y proyectos. En el caso chileno, el PROFO, subsidia la contratación de un gerente por tres años que cumple funciones gerenciales, a lo que se agrega un rol de articulador, no sólo con los potenciales clientes y el manejo del proyecto, sino también con otros programas y agencias de gobierno (Dini, 1996). Esta es también la función desempeñada por el agente comercializador usado en Indonesia (Weijland, 1994). FOSIS ha desarrollado, para los programas de Desarrollo Productivo Rural (DPR) un Agente de Gestión Territorial (AGT) que cumple una función similar.

Estos agentes deben, en primer lugar, ganarse la confianza de sus clientes, luego deben ayudarlos a identificar las nuevas ideas y lograr que el grupo se apropie de ellas, en especial debe ayudar a ubicar el nicho de mercado que deberá ser atendido por el grupo y luego mantener una relación de mutua confianza entre los usuarios y el agente. En el caso de los PROFO, se tiende a producir una dicotomía entre los requisitos del agente articulador e iniciador del proyecto, con las características deseables para un gerente que conduzca el proyecto cuando ya esté instalado.

Es importante mantener una presión de los clientes sobre estos agentes. A ello puede ayudar la fuerte publicidad de los programas y de sus resultados, como lo destaca Tendler (1997), ya que eso genera en el agente una sensación de importancia de su labor, al mismo tiempo que lo presiona a lograr las expectativas creadas a través de la publicidad.

- iv) *Colaboración sector público, sector local y sector privado:* Todos los casos señalados involucran una colaboración entre estos tres niveles. Es especialmente importante la relación público-privada en la apertura de mercados tanto internos como externos para la PYME, donde el apoyo inicial del estado puede ser crucial, tal como se dio en los casos de Brasil (Tendler, 1997).
- v) *Visión de largo plazo:* Los programas de apoyo deben ser sostenibles en el tiempo, con una visión estratégica a fin de desarrollar una relación de confianza y poder insertar las empresas en un sendero de desarrollo sostenible. Por ello, la continuidad flexible de estos programas aparece como un elemento crítico que, en los países subdesarrollados, muchas veces no se logra como consecuencia de las fuertes variaciones políticas y la falta de procesos serios de evaluación y reformulación.



## **VII. Esquemas de combate productivo a la pobreza rural**

---

### **1. El desarrollo rural integral (DRI)**

El escaso efecto de la Revolución Verde sobre los pobres rurales lleva a replantearse la estrategia de desarrollo agrorural, buscando proveer a los pobres rurales todos los elementos de calidad de vida (servicios sociales) y desarrollo de capacidades productivas requeridos. Surge así, a partir del discurso de McNamara en Nairobi en 1974, la estrategia del Desarrollo Rural Integral (DRI) donde se agregan a los apoyos al cambio tecnológico agrícola, elementos faltantes tales como la provisión de insumos y crédito, el apoyo en el acceso a mercados, incluida la tierra. La provisión en las áreas rurales de infraestructura como caminos y servicios sociales tales como salud, agua potable y educación, principalmente. Si bien el DRI presenta dificultades en su implementación, apresuradamente se declara su fracaso.

La fuerte corriente liberalizadora, afecta también esta iniciativa donde tradicionalmente las instituciones estatales asumían un rol preponderante. Sin embargo, los escasos resultados en el combate de la pobreza, en especial la rural, que ha tenido este nuevo enfoque ha llevado a las diversas instituciones multilaterales de financiamiento, lideradas una vez más por el Banco Mundial, a replantearse los esquemas de DRI, claramente, en una nueva perspectiva.

## **a) Principales problemas enfrentados**

Una revisión sistemática de diversas evaluaciones efectuadas a estos programas indica los siguientes problemas:

### *i) Entorno macroeconómico y sectorial*

Tal como se mencionó, el entorno macroeconómico es esencial para lograr el éxito de este tipo de iniciativas. De Janvry, Murgai y Sadoulet (1998) señalan que “...el contexto de políticas macro discriminaban en contra del sector (ver Krueger, Schiff y Valdés, 1988) y por tanto afectaban la rentabilidad de las inversiones sectoriales, [y existía un] excesivo énfasis en la agricultura como principal salida productiva sin reconocer que sólo proporciona una parte del ingreso de los pobres rurales”.

Otro elemento de contexto sectorial que aparece como limitante al éxito de estas iniciativas, es la escasa disponibilidad de soluciones tecnológicas, adecuadas a las condiciones ecológicas y de dotación de recursos que se dan en las zonas de concentración de pobreza rural. “A los agricultores no sólo les falta acceso al capital o insumos, sino que tampoco cuentan con tecnologías específicas, incluyendo técnicas de manejo, que sean congruentes con sus recursos” (Jarvis, 1986). A menudo, la oferta tecnológica de los países está fuertemente sesgada a favor de las zonas planas y de riego y responden mejor a las dotaciones de recursos de los agricultores de mayor tamaño.

Estas dos limitantes principales, pueden restringir sustancialmente los logros de este tipo de proyectos, ya que afectan los dos componentes básicos de la ecuación de ingresos de los pequeños agricultores de zonas pobres: el precio de sus productos y la cantidad que pueden producir.

### *ii) Fallas de diseño y de estructuración institucional*

Pero, sin duda, los mayores problemas de este tipo de programas se encuentran en su diseño y forma de implementación. De hecho hay consenso en todas las fuentes consultadas, y en la propia experiencia del autor, que hubo graves problemas de complejidad de implementación, excesiva centralización de decisiones y falta de participación de beneficiarios, generando “...dificultades de coordinar agencias gubernamentales que debían administrar una gran variedad de componentes que respondían a diferentes instituciones estatales y escasa descentralización del proceso de toma de decisión a la comunidad beneficiaria y permitir su participación en la definición e implementación de los proyectos; falta de capacidad para generar coaliciones políticas que permitieran apoyar una estrategia estable de desarrollo rural” (de Janvry y otros, 1998).

A la vez, el BIRF ha identificado, a partir de su experiencia con los proyectos DRI, las siguientes fallas principales:

- Excesiva centralización de las decisiones y escasa participación de las comunidades involucradas, en especial en el diseño, implementación o seguimiento de los proyectos.
- Programas de crédito dirigidos por bancos estatales tendieron a favorecer a los productores mejor dotados, presentaron condiciones de repago pobres y distorsionaban los mercados financieros al subsidiar las tasas de interés.
- Excesiva presencia estatal en aspectos que pudieron ser tomados por el sector privado, tales como: provisión de insumos y de servicios y comercialización de productos (IBRD, 1997).

Si bien varios de estos problemas se presentaron en los proyectos implementados por el Banco, sin duda los de mayor significación dicen relación con la complejidad institucional que significaba operar con componentes productivos, de infraestructura física y de servicios sociales. Todos ellos dependientes de instituciones diferentes y bajo ministerios diversos.

A la vez, la excesiva centralización de decisiones en organismos estatales, muchas veces de nivel central y que por tanto respondían escasamente a las necesidades de los beneficiarios de los proyectos, afectaba la apropiabilidad del proyecto, conspirando contra la supervivencia de estas iniciativas, una vez que se terminaba la intervención externa.

Por su parte, a partir de una amplia experiencia en este tipo de proyectos, Jarvis (1986) detecta las siguientes dificultades:

- Complejidad administrativa.
- Alto costo de las intervenciones.
- Necesidad de focalizar y seleccionar cuidadosamente a los beneficiarios y de limitar el programa a los verdaderamente pobres, evitando las filtraciones que se tienden a producir en las áreas rurales.

Esta visión es complementada por de Janvry y otros (1998), al señalar como otra de las fallas la “dificultad de identificar claramente la heterogeneidad de la pobreza rural y por tanto de definir diversos caminos de salida para diversos tipos de hogares y comunidades rurales”. Debe señalarse, sin embargo, que una excesiva focalización puede correr el riesgo de no aprovechar las relaciones sinérgicas que se producen entre sectores menos pobres y que pueden responder más dinámicamente a los estímulos y oportunidades generadas por los programas, los que asociados a sectores más pobres pueden ser importantes motores en su promoción.

## **b) Lecciones aprendidas**

De la revisión de las principales fallas encontradas se pueden deducir algunas lecciones importantes para la estructuración de una estrategia alternativa de desarrollo rural, que realmente aproveche la experiencia pasada.

### *i) El desarrollo rural y el combate a la pobreza rural, un constante proceso de aprendizaje*

El primer elemento que es necesario tener presente es que, no obstante la ya larga historia de intervenciones DRI en diferentes partes del mundo, se trata aún de un esfuerzo de experimentación. El carácter multisectorial, la fuerte importancia de los factores sociales y culturales que tienden en general a ser específicos para los grupos y localidades en que se implementan y la importancia de la forma en que se estructure institucionalmente la intervención, la transforman en un fenómeno de gran complejidad, donde es prácticamente imposible controlar todos los factores determinantes de los resultados.

Esta realidad compleja, obliga a ir constantemente aprendiendo en la implementación, por lo que resulta esencial estructurar mecanismos eficaces y ágiles de seguimiento y evaluación, que vayan retroalimentando la constante reformulación de los programas. Es interesante citar la conclusión del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial, el que para el Nordeste de Brasil, con más de 16 años de experiencia en programas DRI, sostiene que “el desarrollo rural, al menos en el Nordeste, está aún en una fase experimental (lo que aconseja contra emprendimientos de gran escala, hasta que haya suficiente seguridad de éxito)” (IBRD, 1991, p. xi). Esto es corroborado por Jarvis (1986, p. 104), al señalar que “los programas DRI son inherentemente experimentales. Ellos envuelven la entrada de agencias de gobierno hacia lo desconocido en cuanto a regiones geográficas, recursos, tecnología y clientela. Importantes errores entonces son esperables y se deben estructurar sistemas de seguimiento y evaluación que generen información sobre los éxitos y fracasos de los proyectos, de manera de producir constantes mejoramientos en las acciones del programa”.

## ii) *Diseño del programa*

La estructuración del programa, debe considerar las lecciones aprendidas con los diferentes programas DRI. En especial, la multiplicidad de componentes, muchos de ellos con escasa relación entre ellos hace muy compleja y difícil la implementación. Por ello, la tendencia actual es a concentrar este tipo de iniciativas en un número restringido de iniciativas que puedan ser implementadas por instituciones afines. En el caso de Brasil, se eliminaron en estos proyectos los componentes sociales, quedando principalmente restringidos a crédito, extensión, programas relacionados con la propiedad de la tierra (titulación, compras y asignaciones, principalmente) y apoyo organizacional.

A la vez, y conforme a su carácter esencialmente experimental, los diseños deben tener incorporados elementos de flexibilidad que permitan adaptar los componentes a lo largo de la implementación y, sobre todo, incorporar las visiones de los usuarios del proyecto a fin de lograr una mayor sintonía con sus necesidades. Así, en el mencionado estudio sobre el Nordeste de Brasil, los proyectos más exitosos se apartaron normalmente de su diseño original en los siguientes aspectos:

- Fueron implementados en un menor plazo que lo presupuestado.
- Terminaron siendo mucho más restringidos en sus componentes que lo originalmente presupuestado, en que uno o dos componentes (normalmente los que más les interesaban al Gobernador y/o director del proyecto) tomaron el rol central de la implementación.

Esto fue posible, gracias a la flexibilidad original de los proyectos o a la que le lograron introducir sus ejecutores. En efecto, se señala que en varios casos “las restricciones presupuestarias y los retrasos en asignar los fondos de contraparte, dieron la salida para flexibilizar la estructura del proyecto, centrándose en aquellos componentes donde hubiera más factibilidad de implementarlos” (IBRD, 1991, p. vi). Sin embargo, las modificaciones fueron efectuadas, fundamentalmente, por los funcionarios o dirigentes locales, con escasa participación de los usuarios mismos.

Otro elemento de diseño fuertemente discutido es el del tiempo de implementación. Tradicionalmente los proyectos financiados por las agencias internacionales tienen un tiempo de implementación de cinco años. Este tiempo es el mismo empleado para un proyecto de carreteras, de riego o de infraestructura en general, que presentan un grado de simplicidad muy superior al de uno que debe enfrentar un tema de tanta complejidad como el combate de la pobreza, en especial en zonas rurales, donde a las dificultades propias de enfrentar un fenómeno social-económico-institucional y político como la pobreza, se agregan las dificultades propias del quehacer agro-rural (aislamiento, marginación adicional, dependencia de los riesgos climáticos, etc.). La imposición de estos tiempos predeterminados genera muchas veces verdaderas “carreras por gastar”, las que claramente conspiran contra la necesaria parsimonia que exigen situaciones complejas que involucran a seres humanos y que exigen consultas, negociaciones y estudios más detenidos, muchas veces pioneros, a diferencia de lo que ocurre con los proyectos de infraestructura. Por otro lado, plazos demasiado flexibles restan la necesaria presión que se requiere en instituciones con racionalidades burocráticas. Así, nuevamente el estudio del Banco Mundial resalta que “plazos de ejecución más largos, aunque aparentemente más apropiados para tareas difíciles como la construcción institucional, les restaron las presiones e incentivos que operaron en los proyectos que funcionaron mejor” (IBRD, 1991, p. v).

En tal sentido, se estima que deben estructurarse tiempos de implementación que contemplen, un período de preparación o de preinversión, durante el cual se pueda preparar tanto la participación y organización de los usuarios, como también lograr que los agentes implementadores vayan adquiriendo la experiencia y conocimiento locales que normalmente no poseen. A fin de facilitar la incorporación de la población local y ganarse su buena voluntad, elemento clave en el

éxito futuro de los proyectos, normalmente se propone implementar algún componente de fácil ejecución y que llene una sentida aspiración de la comunidad. Por ejemplo, la implementación del Plan Chillán en Chile, un exitoso precursor de los DRI de mediados de los años cincuenta, fue precedido de acciones de saneamiento animal en los rebaños de los potenciales participantes y de acciones de control de una maleza fuertemente extendida en la zona del proyecto, la zarzamora Cox, 1986, p. 33). Otro candidato ideal para estos efectos es la dotación de agua corriente a nivel de las casas de los potenciales beneficiarios. Además de ganarse la confianza de la población local, este mecanismo permitirá ir efectuando una “marcha blanca” de las estructuras y personal del proyecto, a fin de detectar los primeros ajustes necesarios. Este enfoque también debe usarse para atraer la atención y el favor de los líderes políticos locales, los cuales normalmente pueden mirar con reticencia este tipo de intervenciones, sobre todo cuando ellas van apuntando a devolver poder a la base. Este es un factor escasamente considerado en los diseños de estas intervenciones, pero que es de crucial importancia de tener en cuenta en todas las etapas del proyecto.

### *iii) Institucionalidad*

Buena parte de las dificultades y, por tanto, de las lecciones que se han derivado de la experiencia de los DRI dicen relación con los arreglos institucionales que pueden hacer más eficientes estos esquemas.

**Centralización versus descentralización institucional:** Por tratarse de proyectos a ser ejecutados en las localidades apartadas, la mayoría de las recomendaciones generales apuntan a lograr el máximo grado de descentralización posible. Ello permite un mayor contacto de los agentes de implementación con la realidad local y con los usuarios, y mayor rapidez en el proceso de toma de decisiones. “La mayor descentralización de las decisiones fiscales y de inversión del nivel federal al estadual y local asegura una administración más eficiente de los programas. Anteriormente en el Nordeste [de Brasil], la excesiva burocracia al nivel federal y estadual creó cuellos de botella administrativos y diluyó la responsabilidad por el desempeño de los proyectos, distanciando a los beneficiarios de las decisiones” (van Zyl y otros, 1995). Sin embargo, tal como lo señala Tendler (1997), el tema de la descentralización no es tan simple. Hay aspectos que requieren ser descentralizados, mientras otros, que normalmente lo están, se desempeñan mejor en un esquema centralizado.

La determinación sobre el grado de descentralización óptimo, debe basarse en determinar cuáles son las ventajas comparativas que se presentan en las diversas instancias, confrontadas con las dificultades que ellas pueden enfrentar. Sin duda la visión estratégica, las orientaciones técnicas y administrativas generales y el seguimiento y control de la ejecución de los proyectos deben provenir de los niveles centrales. Estos, al recibir la información y seguir el desempeño de todos los proyectos a nivel nacional están en la mejor posición para compartir las experiencias y proponer las reformulaciones que éstas van dictando. Este rol rector del nivel central no sólo se basa en una razón de coherencia con las políticas nacionales, sino también otorga un escape a las presiones por generar excesiva flexibilidad a la ejecución del proyecto que pueden generarse a nivel local, las cuales los equipos técnicos locales se verían en dificultades para sortear. Dentro de estos límites, el nivel descentralizado, en contacto con la base, está en mejor posición para conocer las necesidades más urgentes de la comunidad, decidir las inversiones a ser ejecutadas y definir los diseños específicos. Sin embargo, es preciso tener presente los peligros de “caudillismo” y “clientelismo” que pueden originarse en un proceso de descentralización “ingenuo”.

**División de responsabilidades, incentivos y controles:** La experiencia del Nordeste brasileño indica que los proyectos que tuvieron mejor desempeño fueron implementados por agencias que tenían control sobre la calidad y velocidad de implementación del proyecto. Vale decir, cuando existía clara delimitación de responsabilidades en el proyecto. Ello no

significa necesariamente que una agencia deba ejecutar todas las acciones del mismo, sino que haya un solo ente responsable del proyecto. La agencia puede subcontratar con otras instituciones, componentes donde no tenga competencia técnica, conservando su responsabilidad ante el usuario (IBRD, 1991, p. ix). Esta misma lección se puede deducir de la experiencia del antes citado Plan Chillán (Cox, 1986, pp. 40 y 41).

La institucionalidad requerida en este tipo de programas y proyectos requiere considerar muy claramente las condiciones en las cuales operarán los diversos actores que intervendrán en el proceso. Por ello es necesario considerar la forma de estructurar incentivos y controles que sean funcionales a la eficaz implementación de los proyectos.

Otra lección de éxito encontrada en la revisión de los proyectos del Nordeste brasileño, es la necesidad que la agencia responsable de la ejecución, esté sujeta a presiones de demanda, principalmente, pero no exclusivamente, de parte de los usuarios, ya que también pueden cumplir esta función, otros entes públicos o privados. Ello se puede lograr canalizando parte de los fondos a los usuarios del proyecto, entendiendo por tales no sólo a quienes reciben los beneficios de su accionar, sino también otras agencias públicas que pudieren considerarse como usuarias. “Cuando el desempeño fue bueno, la gerencia del proyecto había recibido claras presiones de demanda externa para lograr una rápida ejecución, llegar a un número importante de personas, reducir los costos o responder en otras formas a ella. Estas presiones vinieron no sólo de los beneficiarios, sino también de gobernadores, otras agencias estatales, bancos de desarrollo, ONG. La llegada de estas presiones ayuda a explicar por qué agencias mediocres produjeron sorprendentes explosiones de buenos resultados. Asimismo, la decadencia en el desempeño de agencias consideradas eficientes puede explicarse por la ausencia o eliminación de estas presiones” (IBRD, 1991, p. vi).

Es interesante ligar esta conclusión, con otra obtenida por Tendler (1997, pp. 63 y 64) también para el Nordeste de Brasil. Según Tendler el gobierno estadual cumple esta función respecto a las instituciones de implementación locales, potenciando la acción controladora de los usuarios mediante mecanismos de comunicación con la base y fórmulas de seguimiento de los proyectos que reducen la normal tendencia a obtener “rentas políticas” de ellos por parte de las elites locales.

También es necesario considerar mecanismos que incentiven la dedicación y el interés de los agentes estatales involucrados en los proyectos. El compensar adecuadamente los mayores sacrificios familiares que deben ejercer quienes necesitan localizarse en lugares apartados, mediante asignaciones especiales de zonas aisladas, el generar una estructura de promociones que den base a una carrera funcionaria, así como instancias claras de perfeccionamiento y crecimiento profesional, si bien son recomendaciones obvias, están curiosamente ausentes de las revisiones analizadas. En especial, parece importante la estructuración de formas de cooperación horizontal entre proyectos semejantes de forma de lograr un aprendizaje mayor y una mejor sinergia en el programa. Asimismo, el estrecho contacto con las comunidades beneficiarias y la flexibilidad para adaptar componentes de los proyectos actúa muchas veces como un eficaz medio para incrementar el compromiso, motivación y dedicación de los agentes estatales involucrados. “Las agencias que funcionaron mejor se encargaron de tareas inicialmente asignadas a otras. Primero, los gerentes estatales que estaban en los entes coordinadores no se contentaron con sólo coordinar la labor de otras agencias, sino quisieron ejecutarlas ellos mismos. Segundo, los administradores se hicieron cargo, debido a la frustración que sentían ante el desinterés o ineficiencia de las agencias originalmente asignadas; el control obtenido les dio la oportunidad de determinar el ritmo, calidad y costo de los componentes e hizo su trabajo menos vulnerable a la incertidumbre y mala voluntad hacia el proyecto” (IBRD, 1991, p. vi). Esta flexibilidad permitió en muchos casos, incluso romper algunas de las reglas del

proyecto, que les impedía a las agencias coordinadoras ejecutar directamente o cambiar las asignaciones originales de agencias implementadoras, reduciendo la complejidad de los componentes y mejorando la motivación del personal involucrado. Esto también es señalado por Tandler (1997, p.4 y ss.) refiriéndose a las conclusiones que se obtienen de la nueva teoría organizacional llamada Desempeño Industrial y Transformación del Lugar de Trabajo (IPWT, según sus siglas en inglés). Si bien inicialmente se aplicó a firmas industriales, cada vez más está siendo utilizada en el sector público. Uno de sus principios más importantes apunta a mejorar la satisfacción del empleado a fin de mejorar su dedicación y desempeño. Una de las formas propuestas para lograrlo, está en reducir la especialización y darle mayor autonomía y discrecionalidad, en ciertas materias relativas a la implementación, a los empleados. Esto apela a la creatividad del agente y provoca una mayor dedicación y, por tanto, mejores resultados. La forma precisa de esta mayor autonomía, debe compatibilizarse con la participación del usuario y la necesaria transparencia y responsabilidad que se requieren en proyectos con uso de fondos públicos.

Esto apunta a la necesidad de introducir formas flexibles de implementación, aprovechando la flexibilidad que debió haberse insertado en la etapa de diseño. Una manera de hacerlo es permitiendo que las agencias de implementación “crezcan” a partir de tareas fáciles primero o que puedan simplificar proyectos de diseño inicial complejos.

Otra forma de flexibilidad especialmente importante, es la de permitir incorporar financiamiento adicional por parte de otras agencias (en especial locales) y/o de usuarios. En tal sentido, el proyecto debe tener incorporado también los incentivos para buscar esta cooperación. En especial, en este tipo de proyectos, es necesario promover la cooperación entre los estamentos públicos centrales y locales. Ello permitió, en el caso del Nordeste de Brasil, reducir costos y tiempos de implementación, mejorar la responsabilidad (*accountability*) de ambos estamentos e incrementar los aportes de trabajo y materiales locales.

**Participación y apropiabilidad:** La estructuración de mecanismos de participación e involucramiento de los usuarios, de las autoridades locales (alcaldes y concejales) y de representantes políticos regionales (diputados y senadores) es esencial para asegurar primero la adecuada generación y diseño del programa, luego su eficiente implementación y después la perdurabilidad de sus logros. Se trata de una relación compleja que debe diseñarse con gran sabiduría y donde las simplificaciones o generalizaciones son muy peligrosas.

La participación de los usuarios aparece como muy necesaria en todas las etapas del proyecto, incluso desde su diseño. Con ello se produce un efecto de apropiabilidad y de adecuación a las necesidades reales de los usuarios, mejoran la estructuración técnica del mismo, al aportar el necesario conocimiento local, causa de múltiples fallas posteriores, y ejerce la necesaria labor de control social o presión de demanda en la etapa de implementación. Elementos prácticos para generar esta dinámica de buena voluntad, involucramiento y apropiabilidad del proyecto lo constituyen las acciones iniciales de fácil implementación y profundamente sentidas por la población y el mecanismo de cofinanciamiento mencionados anteriormente.

Con este fin deben estructurarse formas reales y efectivas de participación de los usuarios. Aquí comienza el primer problema real. Existen muchas formas de hacer aparecer a los usuarios participando, pero que en realidad dicha participación esté mediatizada por los poderes establecidos a nivel nacional (organismos centrales, liderazgos gremiales nacionales), regional (parlamentarios, liderazgos gremiales) y local (alcaldes, concejales, líderes locales de organizaciones sociales establecidas).

La formación de Comités de Desarrollo Local (CDL), constituido por representantes elegidos directamente por los usuarios y que participen de derecho en las diversas etapas del proyecto, parecería ser la forma más efectiva de participación. Sin embargo, esta fórmula sólo se encuentra en los Comités de Solidaridad de México, con estructuraciones algo heterogénea y operando en proyectos de orden más social que de desarrollo productivo (Cordera y Lomeli, 2000). La estructura de participación establecida en Colombia para el Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC) del Fondo DRI, no operó. Ella “entró en pugna con los viejos actores de la política [que buscaban] mantener su hegemonía regional, en contraposición con los nuevos actores que entraron a participar en el juego político local y regional... si bien [los mecanismos de participación] operaron durante algún tiempo (1991-93), su funcionamiento fue simplemente un requisito mal cumplido” (Vargas, 2000).

Esta cita revela la difícil relación que este tipo de iniciativas tienen con el *establishment* político, ya que puede ser visto como una amenaza a su poder. A la vez, será muy difícil hacer despegar un programa de esta naturaleza, sin contar con el apoyo y patrocinio de las estructuras políticas establecidas. Por ello es necesario tomar en consideración formas de responder a las expectativas y necesidades de estos sectores, a fin de atraer su apoyo, manteniendo la participación de la base. Un interesante mecanismo es el sugerido en la evaluación de los proyectos del Nordeste (IBRD, 1991), que propone hacer coincidir los períodos de diseño e implementación de los proyectos con los tiempos electorales, como una forma de captar la atención de los líderes políticos locales. A la vez, debería poderse estructurar el proyecto de forma que puedan existir resultados políticamente interesantes y temporalmente sintonizados con las fechas electorales. El componente de atractivo inicial, mencionado antes, puede cumplir también este propósito.

Otra interesante fórmula para estos problemas, se presenta en el Proyecto de Desarrollo Rural de Paraíba en el Nordeste de Brasil, con apoyo del Banco Mundial donde se ha establecido un esquema ecléctico. Un conjunto de proyectos aprobados por las autoridades estatales a proposición de las comunidades locales. Otra parte de los proyectos es aprobada por los Consejos municipales, donde se supone hay fuerte presencia de los líderes locales establecidos, quienes así tendrán oportunidad de hacer valer sus prioridades y se espera apoyarán esta iniciativa, y un tercer grupo de proyectos es propuesto por las comunidades beneficiarias y priorizados y aprobados por un Consejo que debe ser constituido con más de 50% de los consejeros elegidos directamente por las comunidades participantes. Estos proyectos deben estar insertos en un plan operativo anual y reciben asistencia técnica de la Unidad Técnica del proyecto ubicada a nivel estadual (IBRD, 1997).

También importante de destacar es el componente de capacitación en metodologías de preparación participativa de proyectos que permite generar una participación eficaz y no sólo formal (IBRD, 1997).

## **2. Los fondos de inversión social**

El redescubrimiento del mercado trae consigo la reducción indiscriminada de la acción estatal y fuertes programas de ajuste estructural, que son pagados por los más pobres en primer lugar. Para evitar erosionar peligrosamente el apoyo social, incluso en los regímenes autoritarios vigentes en la región en los años ochenta, se establecen los programas de empleo de emergencia y Fondos de Inversión Social, bajo la orientación de las agencias multilaterales de crédito: Banco Mundial y bancos regionales (BID, ADB, AfDB, etc.). Ellos dan origen a múltiples programas de los cuales se pueden extraer lecciones interesantes. Algunas de ellas se señalan a continuación:

### **a) Desarrollo social versus desarrollo productivo**

En la mayoría de los casos, estos fondos son utilizados para obras de construcción de servicios sociales y de infraestructura. En América Latina, sólo el FOSIS de Chile, el FONAPAZ de Guatemala y el FES de Panamá canalizan más de 20% de sus recursos a proyectos productivos. También, en general, los montos manejados por estos fondos son exiguos en términos nacionales, siendo en la mayoría de los casos inferiores al 1% del PIB. No obstante que su efecto sobre el empleo y el ingreso de los pobres es escaso y en su mayoría temporal, la evaluación de Goodman y otros (1997) indica que existe satisfacción por parte de los usuarios, aparentemente debido a que representa una forma de llegada a la base social del Gobierno central, que en su operatoria ha ido expandiendo la participación de los beneficiarios y, a través de las obras emprendidas, mejorando la calidad de vida en las zonas apartadas.

Claramente estas intervenciones no atacan las causas estructurales de la pobreza o del desarrollo concentrado. Sin embargo, deben servir como un verdadero campo experimental de nuevas y diferentes formas de intervención para llegar a estos grupos o regiones desfavorecidas. Esta visión parece ser la que inspira al Fondo de Desarrollo Social de Egipto, el cual está orientado a ensayar formas de intervención a favor de los grupos pobres, siendo los programas exitosos tomados posteriormente por programas nacionales (Azita, 1997). Algo semejante ocurre con el FOSIS en Chile, donde sus programas en el campo rural, en muchas ocasiones dan origen a instancias de mayor envergadura financiadas por INDAP o incluso CORFO.

### **b) Participación y descentralización**

La mayoría de los fondos están operando en forma descentralizada y con diversos mecanismos de participación de las comunidades involucradas. Una primera forma de participación y que se considera indispensable para la permanencia en el tiempo de las iniciativas es el exigir cofinanciamiento para las iniciativas seleccionadas. Este puede venir en dinero o en trabajo de la comunidad. Cuando falta, a menudo las obras no son mantenidas, por falta de compromiso de la comunidad.

La participación local en la identificación, diseño, formulación y posterior implementación del proyecto es también clave para generar un sentido de pertenencia y que éste realmente responda a las necesidades de quienes serán sus beneficiarios. Con este fin se han implementado diversas modalidades. Una forma consiste en delegar la implementación al municipio o directiva de la aldea, en los países donde existen estas estructuras, suponiendo que estas instancias representan a la comunidad. Sin embargo, ello presenta los riesgos de reforzar las estructuras de poder local y el clientelismo vigente en la mayoría de los casos, pudiendo generar problemas de corrupción locales. Azita (1997) señala los peligros de esquemas aparentemente participativos como cabildos abiertos o grandes asambleas, donde se aprueban las iniciativas de desarrollo, ya que ellas tienden a ser monopolizadas por los líderes locales tradicionales, los que normalmente responderán a intereses urbanos en contra de las necesidades de los grupos rurales. Se propone en cambio la utilización de grupos más pequeños donde la posibilidad de expresión libre de todos los involucrados es mayor y tiende a ser más auténtica. Un proyecto de habilitación de suelos en Palestina que estaba en manos del consejo de la aldea, fue entregado a un comité de agricultores para el diseño y la administración de la construcción. El proyecto fue totalmente rediseñado e implementado a un costo sustancialmente menor que en su diseño primitivo (Romeo, 1996). Una experiencia similar se tuvo en Chile con las intervenciones realizadas a principios de los años noventa en las áreas rurales, para contrarrestar la menor actividad derivada de varios años de sequía. Allí se canalizaron fondos para la realización de obras de desarrollo comunitario a ser decididas e implementadas por la población beneficiaria. El resultado fueron acciones altamente valoradas por la comunidad y realizadas a costos muy inferiores a las mismas obras si hubieran sido realizadas por contratistas privados. Sin

embargo, el dejar totalmente fuera a las autoridades locales tiene también riesgos importantes de boicot, falta de apoyo político y técnico, incapacidad de organizaciones creadas en forma *ad-hoc*, etc.

Un tercer elemento a tener en cuenta en tema de la participación y la descentralización, se refiere a los posibles conflictos entre los criterios centrales y los locales, en la selección de los proyectos. Una fórmula interesante es la utilizada por el Proyecto de Paraíba señalada anteriormente.

### **c) Construcción y reforzamiento de capacidades técnicas locales**

Es claro que uno de los mayores obstáculos para realizar una efectiva descentralización y participación de la base es la ausencia de capacidades a estos niveles, en temas como, por ejemplo, planificación local, identificación y preparación de pequeños proyectos en forma participativa y microfinanzas. Por ello la introducción del componente de capacitación en métodos participativos del proyecto de Paraíba, aparece como altamente necesario, ya que en la región, dada la escasa tradición participativa existente, estos componentes son útiles tanto a nivel de base como a niveles técnicos. Una idea interesante en tal sentido es esbozada por Romeo (1996), al señalar experiencias de cooperación entre municipios o asociaciones municipales de países desarrollados con los de países en desarrollo. Pero, tal vez de más interés sea la estructuración de mecanismos de cooperación horizontal entre municipios de países con similar nivel de desarrollo y donde se puedan intercambiar experiencias exitosas y modalidades de implementación.

### **d) Apoyos a la oferta versus fondos que responden a la demanda**

Los fondos existentes tienden a operar contra requerimientos de los propios beneficiarios. Vale decir, responden a las demandas de la población. Esto que aparece como un elemento clave en un enfoque participativo, tiene sus dificultades, ya que supone que "... las comunidades y municipalidades cuentan con la misma capacidad para desarrollar buenos proyectos. Este supuesto no es realista. Las comunidades más pobres y aisladas han encontrado dificultades para desarrollar buenos proyectos porque carecen de técnicos calificados y de conocimientos sobre la forma de llevar a cabo los proyectos" (Goodman y otros, 1997, pp. 43, 44). A la vez, en los proyectos de tipo productivo en zonas rurales que no cuentan con las economías externas existentes en las zonas urbanas (concentración de la demanda, de la oferta de insumos, de información útil, etc.), es difícil que los potenciales microempresarios pobres puedan visualizar las necesidades de inversiones coordinadas que se requerirían para hacer rentable una actividad aislada. Por ello, varios fondos existentes en la región han recurrido a un agente articulador de la demanda de las comunidades más pobres, al estilo gerente de PROFO o AGT de FOSIS, así como mecanismos de promoción de la demanda de los pobres mediante campañas informativas al estilo de lo señalado por Tandler (1997) para el Nordeste de Brasil. La función del articulador de la demanda es identificar las ideas de proyecto presentes en la comunidad, reunir los potenciales participantes en el proyecto, otorgar o procurarse la asistencia técnica necesaria para la formulación y posterior implementación del proyecto y ayudar a los beneficiarios a acceder a otros estímulos complementarios presentes en la localidad o potencialmente accesibles (subsidios de capacitación, de provisión de infraestructura, etc.). Esta función puede ser cumplida por un agente o consultor privado o por ONG que operen en el sector.

Las campañas de promoción cumplen, como señala Tandler, la doble función de informar a la población pobre, sobre todo rural, de las alternativas existentes, así como ser un elemento de presión por parte de los potenciales usuarios, para que el servicio prestado sea conforme a lo que el programa postula. Esta labor desarrollada por quienes están a la vez en condiciones de proporcionar algunos de los servicios requeridos y a ser financiados por los fondos, es peligrosa. Como lo señalan Goodman y otros (1997), "más discutible es la promoción por parte de

contratistas privados que ayudan a las comunidades a desarrollar proyectos con el fin de adquirir contratos para la construcción de instalaciones”. Este eventual conflicto de intereses también puede aplicarse a las ONG, que muchas veces proporcionan servicios de asistencia técnica, créditos, o de otro tipo. Buvinic (1996), encuentra que programas focalizados y dirigidos a reforzar la oferta tienen mayor impacto sobre el empleo de sectores pobres que programas orientados a la demanda.

### e) **Dispersión versus integración de las acciones**

Una crítica común a la operación de los fondos es el alto grado de dispersión de las iniciativas apoyadas. Ello conspira contra la efectividad de largo plazo, en especial en los proyectos de desarrollo productivo en áreas rurales. Así Raczynski y otros (1996) encuentran un alto grado de dispersión en los Programas de Desarrollo Rural implementados por FOSIS de Chile. Una crítica similar es planteada por Wurgaft (1993) en el análisis de los distintos Fondos de América Latina. En parte esto se debe al carácter fundamentalmente de demanda de los fondos, pero también influye la forma de programación presupuestaria anual vigente en la mayoría de los casos. Romeo (1996) señala la necesidad de establecer una forma de asignación multianual de los recursos, lo cual obliga a una planificación estratégica a nivel local, y con ello insertarse dentro de un conjunto de acciones que son complementarias y con una visión común de desarrollo del área. A la vez, plantea Romeo, conocer con anterioridad los recursos disponibles obliga a generar mecanismos relativamente automáticos y transparentes de asignación de fondos, no sujetos a la capacidad de *lobby* de los líderes locales, lo cual refuerza la capacidad de participación real de la comunidad.

Esta falta de coordinación entre las distintas actividades productivas que se desarrolla en una zona con escasa actividad económica, es identificada por de Janvry y otros (1998), como una de las principales fallas de mercado que generan lo que llama la “trampa de la pobreza”. No se inician acciones significativas porque no están los elementos coadyuvantes (insumos, servicios, infraestructura, etc.). Como se vio para los casos de los distritos industriales, es precisamente la existencia de estos encadenamientos a nivel local la que permite su desarrollo dinámico. No existe un mercado de futuros que permita visualizar las rentabilidades individuales cuando estos factores estén presentes. Es en estos casos en que la acción conjunta público-privada puede ser de mayor utilidad. El Estado, en un rol de planificación estratégica, debe identificar las actividades que requerirían acometerse en conjunto, por sus potenciales encadenamientos dinámicos y su potencialidad de generación de empleos, canalizando el apoyo necesario para que la actividad privada pueda desarrollar en conjunto estas actividades (Ffrench-Davis 1993).

El problema de las capacidades locales se vuelve a presentar aquí, ya que para poder tener un real efecto de desarrollo de las áreas, se requieren capacidades multidisciplinarias y no sólo del campo agrícola, lo cual parece ser difícil de generar en un gran número de localidades.

Una fórmula que ha dado resultados interesantes en algunos países de la región es el esquema de las agencias de desarrollo locales. En estos casos, la acción no sólo incluye la identificación de las ventajas potenciales existentes en el territorio, sino también efectúa aportes de capital iniciales para involucrar al sector privado. China, uno de los países que ha logrado un mejor desempeño con un desarrollo local descentralizado, presenta una interesante organización institucional con una agencia de desarrollo de áreas pobres (*Poor Area Development Office*) que implementa sus programas en estrecho contacto con el Ministerio de Agricultura y las instancias de gobiernos locales (IBRD, 1992). Estas requieren una agrupación de territorio que justifique la concentración de recursos humanos y financieros que le otorguen una masa crítica. Este tipo de instancias debe involucrar tanto al sector público como al privado y tener una planta técnica que pueda identificar, en conjunto con las comunidades, soluciones de mayor plazo a los problemas de las zonas atrasadas, a partir de un análisis de sus potencialidades y recursos, los obstáculos para su realización, el rol que puede cumplir el Estado con sus diversos instrumentos de intervención en

remover estos obstáculos y la incorporación del sector privado en la materialización de algunas de las iniciativas identificadas.

### **3. Programas de desarrollo de áreas pobres**

Una segunda generación de proyectos que buscan objetivos semejantes a los DRI y que comienzan a ser implementados en los años noventa, son los programas de desarrollo de áreas. Son programas ejecutados en una zona de concentración de pobreza rural, donde se combinan elementos de desarrollo productivo y de apoyo en infraestructura, en especial caminos, electrificación y telecomunicaciones, con elementos de recuperación y conservación de los recursos naturales. Ello es el resultado de la constatación de la estrecha relación entre las áreas de pobreza con aquellas en que se ha producido una sobre explotación de los recursos naturales, así como de la mayor conciencia mundial respecto a la conservación de estos recursos, luego de la Conferencia de Río. Varios de estos nuevos proyectos van acogiendo, además, la creciente demanda por la descentralización del accionar público, priorizando la acción a nivel municipal. Por ello se incluyen fondos para mejorar las capacidades a ese nivel y financiar sus iniciativas.

Una de las primeras intervenciones de este tipo a nivel mundial, lo constituye el Proyecto de Desarrollo Campesino o PRODECAM, implementado a partir de 1992 en la Región de la Araucanía en Chile. Le siguen a continuación los Programas de Desarrollo Rural de Comunidades Campesinas (PRODECOP) del secano de las Regiones de O'Higgins, del Maule y del Bio-Bío y luego, el implementado en la Región de Coquimbo. Proyectos similares a estos han sido implementados en México, Colombia y Brasil.

Tal vez, el principal problema que presentan estos programas esté en el enfoque de buscar solucionar la pobreza desde la pobreza misma, centrándose en el sector campesino pobre, no existiendo una visión de desarrollo del territorio involucrando una estrategia más comprehensiva.

## VIII. Conclusion

---

El combate a la pobreza rural es esencialmente un esfuerzo por lograr un desarrollo económico del territorio donde los pobres habitan. Salvo en zonas con alto potencial minero o en localidades donde la potencialidad turística es muy grande, no hay desarrollo de las áreas rurales sin desarrollo agrícola. Por tanto, el contar con un sector agrícola fuerte y pujante es una condición necesaria aunque no suficiente para el desarrollo rural. El desarrollo de otras actividades económicas, inicialmente ligadas a la agricultura, es esencial para poder lograr el desarrollo territorialmente homogéneo, necesario para eliminar la pobreza rural.

La agricultura es uno de los sectores con mayores encadenamientos productivos. En países con un nivel de desarrollo semejante al de Chile, por cada peso generado en la agricultura, se generan a su vez 2.6 pesos en otras actividades, ligadas directa o indirectamente a ella. Dónde queden esos encadenamientos, depende de la estructura económica vigente. En estructuras productivas con fuerte presencia de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYME), ellas tenderán a producirse en la localidad. En estructuras dominadas por grandes empresas y transnacionales, tenderán a concentrarse en los grandes centros urbanos. A fin de lograr que este potenciamiento del desarrollo agrícola tenga un efecto sustantivo en atacar la pobreza de los habitantes rurales y genere, a su vez, una importante dinamización del desarrollo de éstas áreas rurales, será necesario maximizar la localización de los encadenamientos.

La esencia, entonces, del desarrollo productivo de las áreas rurales está en cómo lograr que la capacidad productiva multisectorial que existe en ellas pueda llegar a expresarse y cómo lograr que éste se

realice aprovechando, principalmente, las capacidades locales sin acrecentar las diferencias de ingreso existentes en la localidad. Los elementos principales de una estrategia de desarrollo para estas áreas son:

- El desarrollo territorial
- El desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas y
- Los programas de combate productivo a la pobreza (incluidos los de desarrollo rural).

Los tres primeros apuntan a dinamizar el entorno productivo en que viven los pobres rurales. La última busca ayudar a insertar a los pobres rurales en este entorno dinamizado.

A continuación se presentan las principales conclusiones que se pueden extraer a partir de la experiencia acumulada en cada una de estas áreas.

## 1. Desarrollo agrícola estable

Para alcanzar un desarrollo agrícola estable se requiere de políticas económicas no discriminatorias. Tradicionalmente ha existido en las políticas económicas un sesgo anti-agrícola y anti-urbano. Primero, fue la protección a la industria (sustitución de importaciones) que castigó a la agricultura directa e indirectamente (fijación de precios de alimentos, bajo su valor real, precios más altos por sus insumos y rentabilidades artificialmente más altas para inversiones industriales). Posteriormente, se esperaba que la eliminación de estas distorsiones en los programas de ajuste iba a beneficiar al desarrollo agrícola. Pero, apareció un nuevo sesgo implícito. La apertura financiera, la fuerte inversión extranjera en el sector minero y las privatizaciones con venta a inversionistas extranjeros, ha provocado una revalorización acelerada de la moneda nacional, castigando la rentabilidad de la producción nacional, especialmente de la agricultura.

Por ello, para tener una agricultura dinámica, incluidos los cultivos tradicionales se requiere una política sectorial de desarrollo (investigación, transferencia tecnológica, inversión, etc.), pero, por sobre todo, una política cambiaria con visión de desarrollo nacional de largo plazo.

## 2. Desarrollo territorial equilibrado

Existen al menos tres elementos estratégicos que apuntan a un desarrollo territorial más equitativo:

**Equilibrar “campo de juego” para las inversiones:** Una equiparación del campo de juego en que se compite por atraer inversiones, requeriría que los permisos para localizaciones en las grandes ciudades tuvieran incorporadas los costos reales de localización, acercando, mediante impuestos compensatorios, los subsidios implícitos en la estructura de cobro de servicios actualmente existente.

**Elaboración de una estrategia participativa de desarrollo del territorio:** Para producir el deseado desarrollo territorialmente equilibrado, es necesario poner en marcha tres procesos principales:

- Identificación participativa de las vocaciones del territorio.
- Estructuración de mesas de diálogo entre los principales actores regionales que identifiquen una visión futura compartida, las fortalezas y debilidades que presenta la región y las medidas que sería necesario implementar para desarrollarlas.
- Estructuración de programas especiales para potenciar las fortalezas, reducir las debilidades o sortear los obstáculos a fin de lograr la visión planteada. Para ello se puede echar mano de los múltiples fondos y programas de subsidio hoy existentes, pero que no responden a una direccionalidad estratégica.

**Potenciamiento de las diversas formas de capital existentes en la localidad:** Ello no sólo incluye el capital físico y humano, sino sobre todo el capital social y cívico que resulta esencial para lograr un desarrollo sostenible en el tiempo y participativo. Ello requiere incorporar en la formulación de estos programas, actividades y formas de realizarlas, que permitan potenciar estas formas de capital mediante prácticas que refuercen la confianza y los lazos de cooperación entre comunidades. Por otra parte, es necesario estructurar mecanismos que protejan a las poblaciones locales de la corrupción y del “clientelismo”, las dos formas principales de destrucción del capital social y del capital cívico.

### 3. Desarrollo de actividades rurales no agrícolas y de MIPYME

Para lograr este desarrollo resulta esencial mejorar la conectividad de las áreas rurales mediante el mejoramiento de la infraestructura caminera, las telecomunicaciones y la energía. A la vez, se requiere potenciar la calidad del recurso humano existente en las áreas rurales, materia en la cual les cabe un rol importante a las universidades e institutos de formación existentes en las regiones.

Sin duda las principales actividades rurales no agrícolas están representadas por las industrias procesadoras de la producción agrícola primaria o agroindustrias. En lo posible, ellas deberían poder instalarse en las zonas cercanas a donde se encuentra su materia prima y, a fin de potenciar su efecto multiplicador de la actividad local, relacionarse en especial con la pequeña producción agrícola. A fin de lograr esta ligazón, la experiencia internacional indica la necesidad de buscar compensaciones al incremento en los costos de transacción que ello implica, así como reducir el riesgo de incumplimiento de los contratos para ambas partes. En tal sentido, existen formas interesantes para solucionar ambos problemas. En el primer caso, la canalización de subsidios a la asistencia técnica y/o financiera puede ser una forma eficaz de reducción de estos costos. Para lo segundo, la generación de instancias de arbitraje externas y mecanismos legales transparentes, como contratos tipo y laboratorios de referencia, pueden también ayudar a solucionar los problemas de incumplimiento.

Otros rubros típicos de desarrollo económico rural no agrícola, lo constituyen actividades que en realidad son casi subproductos de la producción agrícola. Ellos son el agroturismo y la artesanía. Ambos permiten aprovechar, con un mínimo de inversión adicional, dos recursos que se encuentran en abundancia en las zonas rurales, en especial en las menos desarrolladas, la naturaleza escasamente explotada, para el caso del agroturismo y el tiempo libre de la familia rural, en el caso de la artesanía. No es casualidad que la artesanía de mayor valor a nivel mundial, las alfombras orientales, sean producidas por habitantes rurales (especialmente mujeres) de zonas cuasi-desérticas, donde la actividad agrícola es altamente extensiva. Eso sí que estos desarrollos requieren de sistemas bastante sofisticados de promoción y comercialización, así como, en el caso de la artesanía, de servicios de diseño en constante proceso de mejoramiento y actualización.

Las formas principales de apoyos a las MIPYME revisadas en la literatura están centradas en los sistemas financieros orientadas a estos clientes. La experiencia internacional sobre estos sistemas, indica que su desarrollo e implementación debe considerar al menos los siguientes aspectos:

Una estrategia de entrega de fondos focalizada a pequeños grupos (entre 10 y 15 como máximo); decisión democrática dentro del grupo; cuidadosa evaluación de las demandas por crédito; rigurosidad en el repago del crédito sobre la base de la responsabilidad colectiva, con incentivos y castigos incluidos en el sistema; fuerte interacción entre los agentes bancarios y miembros del grupo adquiriendo un conocimiento detallado del negocio del prestatario; ahorro sistemático del grupo; generación de diversos canales de entrega de fondos; ausencia de garantías; términos de préstamo flexibles; entorno de políticas favorable; préstamos pequeños en dinero

aprobados rápidamente gracias a procedimientos simples de aplicación y con repago en cuotas frecuentes (adaptadas a las condiciones del negocio); asistencia técnica y entrenamiento continuo para los funcionarios del banco y los prestatarios; uso amplio de mujeres dentro del personal del banco y de organizadores de la comunidad; diversidad de servicios acorde con las demandas de los prestatarios (Jazairy y otros, 1992).

En el caso de empresas mayores, existen múltiples experiencias que apuntan a subsidiar los mayores costos de transacción que afectan a la banca comercial privada y a garantizar los préstamos de las PYME. Sin embargo, las experiencias no han sido suficientemente exitosas y, en este aspecto no existen lecciones claras que puedan orientar las políticas públicas, las que deberán continuar moviéndose en el campo de la experimentación y de los éxitos y fracasos.

Otro tipo de políticas de apoyo, lo constituyen la estructuración de mercados relativamente protegidos, que pueden operar como campos de experimentación para las PYME nacientes. Estas acciones incluyen la canalización de las demandas de empresas públicas y el apoyo a la inserción en mercados especiales mediante ferias y exposiciones nacionales o internacionales, entre otras. A la vez aparece como esencial en cualquier esquema de apoyo a estos sectores, el rol de un **agente articulador**, que permita insertarlas en forma eficaz en los mercados que se abastecen con sus productos y servicios. Por último, esencial en el éxito de sus actividades es la asociatividad para aquellos procesos o etapas dentro de su actividad donde se requiere lograr economías de escala, tales como adopción tecnológica, provisión de insumos y servicios para la producción, comercialización y diseño de productos.

#### **4. Programas de combate a la pobreza rural (DRI, fondos de inversión social y programas de desarrollo de áreas)**

No obstante sobre 20 años de implementación de programas de desarrollo rural y de combate a la pobreza rural a nivel mundial, estos siguen siendo experimentales. Se trata de intervenciones complejas donde influyen factores económicos, sociales, culturales, agronómicos, agroecológicos, institucionales y políticos. Además, como cada situación es novedosa y debe aprenderse en el camino, se hace necesario estructurar mecanismos constantes de seguimiento y evaluación efectivos y ágiles.

En términos generales, las principales lecciones se refieren a la institucionalidad, la división de responsabilidades y el diseño e implementación de los proyectos.

##### **a) Institucionalidad**

La necesidad de ejecutar el proyecto en estrecho contacto con los beneficiarios apunta a un alto grado de descentralización, donde el rol del municipio aparece clave. Sin embargo, hay también la necesidad de mantener y potenciar un importante rol a nivel central. No se trata de seguir un camino de descentralización ingenua, donde se transfieren todas las funciones a los niveles locales. La experiencia internacional revela los peligros de este camino. Los cacicazgos locales, la instrumentalización política de las iniciativas y la comisión de errores de perspectiva son comunes en este tipo de esquemas.

La experiencia indica que se requiere mantener, a nivel central, algunas de las siguientes funciones:

- Orientación estratégica.
- Dirección y supervisión técnica, incluido el control de calidad de los proyectos presentados para financiamiento.
- Control de gestión del proyecto.

- “Cooperación horizontal”, entendida como la capacidad de transferir a los diferentes proyectos locales, las experiencias exitosas que se obtienen en algunos de ellos.
- Promoción y control de la participación auténtica de la base.

Para todo esto, se requiere contar con una **masa crítica** a nivel central, que pueda ofrecer los lineamientos técnicos básicos y sobre todo, recuperar la **capacidad de planificación estratégica** que se ha perdido en el aparato público chileno.

### **b) División clara de responsabilidades**

La institucionalidad debe estructurarse con claras responsabilidades, existiendo unidad de mando de forma de tener una institución responsable, con posibilidad de subcontratación para aquellos componentes donde la institución coordinadora no tenga los conocimientos técnicos suficientes.

### **c) Diseño de los proyectos**

En este tema se destacan los siguientes aspectos:

- Diseños simples, con pocos componentes y que se complementen. Después de la experiencia del desarrollo rural integral de los años setenta, quedó claro que en general estos proyectos deben incluir fundamentalmente componentes productivos (asistencia técnica, crédito, apoyo a la inversión predial, en especial riego) y a lo más inversiones en infraestructura de comunicación: caminos, telecomunicaciones y electricidad.
- Basados en un proceso de diagnóstico y planificación territorial ajustado a las condiciones locales así como a las necesidades de los beneficiarios futuros. Este proceso debe permitir así identificar los principales resultados esperados, sobre la base de los cuales se deberá estructurar un sistema de seguimiento y evaluación del programa.
- Componentes flexibles: debido a su carácter experimental, debe dejarse espacio para modificaciones durante la ejecución del proyecto, conforme lo vaya señalando la experiencia de ejecución.
- Debe incluir una etapa de preparación, donde se cumplan funciones de difusión, preparación de grupos de participantes, y de iniciativas a promover, etc.
- Deberá efectuarse un diagnóstico organizacional, que permita promover organizaciones a partir de las bases organizacionales existentes en la localidad y no partiendo de cero y contra las tendencias naturales. Este es un elemento crítico, que falta hoy día en casi todos los esquemas analizados, en Chile y en el resto del mundo.
- Incluir el fomento organizacional como componente específico. Se trata de un elemento central para asegurar la sostenibilidad de la iniciativa una vez terminada la intervención.
- Cofinanciamiento y racionalización de subsidios: La visión externa, asume que mientras mayor sea el subsidio, más exitoso será el resultado del proyecto. Sin embargo, asemejar la intervención a dádiva, es la mejor forma de impedir la apropiabilidad del proyecto por parte de la población beneficiaria. Son múltiples los testimonios de usuarios que expresan “como era tan grande el subsidio, teníamos que aprovecharlo”, pero si se termina, es sólo el fin de la lotería, no el de un proyecto que nosotros ayudamos a crear.
- Estructuración efectiva de la participación de los usuarios: Existen múltiples formas de dar apariencia de participación. Está claramente ilustrada la escasa participación que se produce en los “Cabildo Abiertos”, donde los que más participan son los líderes tradicionales. Por ello, los Comités de Desarrollo Local (CDL), deben estructurarse con votación directa de la base y ellos deberán determinar las prioridades de inversión, así

como ayudar en el seguimiento, la evaluación e incluso la implementación de los proyectos.

- Iniciar la intervención con algún componente de atracción: Debe estructurarse el proyecto de forma que se gane la atención y el apoyo de la población beneficiaria e idealmente de las autoridades locales, regionales y nacionales. Para ello puede diseñarse el inicio del proyecto con una actividad que satisfaga una necesidad muy sentida por la población local tales como programas de sanidad animal, provisión de agua de bebida en las casas o provisión de riego. Esta fórmula permite, además, ir entrenando en la práctica a los equipos implementadores. A la vez, deberán estructurarse instancias en el proyecto que permitan ganarse el apoyo de los líderes locales, regionales y nacionales (alcaldes, concejales, parlamentarios). Es interesante en tal sentido, la experiencia desarrollada en el Nordeste de Brasil, donde se han estructurado diversos fondos de inversión local y donde las prioridades son determinadas en unos casos con una fuerte participación de autoridades estatales, en otros casos con una importante influencia de autoridades locales y finalmente en otros casos con participación directa de la población local.

#### d) Implementación de los proyectos

- Ya se señaló la importancia de contar con una **etapa preparatoria**. Esta es una lección aprendida duramente por los diversos programas en implementación. A la vez, la ejecución presupuestaria de año calendario, aparece como una forma adicional de dificultar la implementación de proyectos donde rige el calendario agrícola.
- **Focalización:** La selección de los participantes es un elemento clave a considerar al inicio del proyecto. Debe partirse con aquellos que en la etapa de preparación hayan manifestado el mayor compromiso y, ojalá, ideas de lo que esperan desarrollar. El sólo reclutar beneficiarios para alcanzar las metas de programación es claramente una receta para el desastre. Si bien es necesario garantizar que la mayoría de los beneficiarios sean del estrato pobre, cierta heterogeneidad puede ser útil, ya que en una comunidad pobre, los que están en mejores condiciones relativas pueden cumplir una importante función sinérgica, mejorando la inserción de los sectores más pobres en procesos económicos más dinámicos. En este caso será necesario prevenir la apropiación excesiva de beneficios por parte de estos grupos más aventajados.
- **Descentralización:** Ya se señaló el rol clave que debe jugar el municipio, y la necesidad de efectuar una implementación efectivamente descentralizada, pero contado a la vez con los controles y apoyos insustituibles del sector central.
- **Presión de demanda:** La mejor forma de garantizar implementaciones eficaces es asegurando que exista una presión que vaya forzando a la institución ejecutora a satisfacer las demandas tanto de los usuarios, como de otros entes que entran en relación de coordinación. Aquí es esencial la acción de los CDL.
- **Rol clave del agente articulador:** Todos estos programas requieren de un agente que ayude a estructurar las demandas de los usuarios. De allí entonces el rol clave de los agentes de comercialización en Indonesia, agentes promotores en la experiencia del Nordeste brasileño, de los gerentes en los PROFO de CORFO, de los PAM y DDR en los PRODECOP de Chile y el AGT en el FOSIS de Chile. En este aspecto es esencial el proceso de selección y la necesidad de contar con un sistema de incentivo y crecimiento profesional, incluyendo la estructuración de una carrera funcionaria y programas permanentes de formación, capacitación, giras de intercambio y experiencias. A la vez debe cuidarse de no introducir incentivos perversos en el sistema, permitiendo, por ejemplo, que estos agentes articuladores puedan a la vez constituirse en ejecutores de los proyectos.

En general, se ha buscado extraer lecciones prácticas de la amplia experiencia internacional en la difícil lucha contra la pobreza rural. Hemos querido insertar esta lucha dentro de un contexto más amplio, de un estilo de desarrollo territorial y socialmente equitativo, buscando, en especial, potenciar las capacidades y oportunidades que se abren a los habitantes rurales de áreas pobres. Desde esa perspectiva, las arriba señaladas aparecen como las principales lecciones.



## Bibliografía

---

- Alburquerque, F. (1997), El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local (LC/IP/R.180), ILPES, Santiago de Chile.
- Amsden, A. H. (1991), Big business & urban congestion in Taiwan, en *World Development*, Vol.19, N° 9.
- Anderson, D. (1982), Small industry in developing countries; en *World Development*, Vol. 10, N° 11.
- Aristizábal, G., J. Echenique y R de Villalobos (1992), Combatiendo la pobreza rural en América Latina y El Caribe: una nueva estrategia de desarrollo rural; BID, Washington D.C.
- Azita Berard, Awad (1997), “Social funds revisited: employment & gender dimensions”, ILO.
- Bagnasco, A. (1997), La fundación de las ciudades rural: la experiencia italiana, en *Políticas Agrícolas*, Número especial memoria del seminario interrelación rural-urbana y desarrollo descentralizado, Taxco, México.
- Banco Mundial (1988), *Desarrollo rural, experiencias del Banco Mundial*; Washington D.C.
- Barbier, E. B. (1997), “Rural poverty & natural resource degradation” in Valdés and Lopez: *Rural Poverty in Latin America*.
- Bathrick, D. (1997), *Fostering Sustainable Global Well Being: A New Paradigm to Revitalize Agriculture and Rural Development*, AIARD.
- Bell, C. y P. Hazell (1980), *American Journal of Agricultural Economics* (AJAE).
- Bell, C., P. Hazell y R. Slade (1982), “Project Evaluation in Regional Perspective: A Study of an Irrigation Project” in *Northwest Malaysia*, Johns Hopkins Univ. Press, Baltimore.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1997), Estrategias para el desarrollo de la microempresa., febrero.
- Binswanger H. P., (1997), “Deininger: explaining agricultural and agrarian policies in developing countries”, en *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV, N° 4, diciembre.

- Boisier, S. (1998), *El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico*, borrador ILPES, Santiago de Chile.
- Bourdieu, P. (1993), *Las cosas dichas*, GEDISA Editorial, Barcelona.
- Buvinic, M. (1996), "Promoting employment among the rural poor in Latin America and the Caribbean", ILO, Issues in Development Paper N° 12.
- Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas (CEGA) (1998), El cluster de lácteos en Colombia (LC/R.1852); CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (1998a), El cluster lácteo en Chile (LC/R.1858), Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000b), La brecha de la equidad: Una segunda evaluación (LC/G.2096), Santiago de Chile, mayo.
- \_\_\_(1998), *El conjunto forestal chileno; borrador*.
- \_\_\_(1997a), *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile*.
- \_\_\_(1997b), *Balance de la economía de América Latina y El Caribe, Santiago de Chile*.
- \_\_\_(1997c), *Panorama Social de América Latina*.
- \_\_\_(1997d), *Statistical Yearbook, Santiago de Chile*.
- \_\_\_(1997), "La apertura económica y el desarrollo agrícola en América Latina y el Caribe", Cuadernos de la CEPAL. N° 81.
- \_\_\_(1996), The Economic Experience of the Last Fifteen Years, Latin America and the Caribbean, 1980-1995, Santiago de Chile.
- \_\_\_(1996), Agroindustria y pequeña agricultura: síntesis comparativa de distintas experiencias (LC/R.1663); CEPAL; Santiago de Chile.
- CEPAL/GTZ/FAO (1998), *Agroindustria y pequeña agricultura: vínculos, potencialidades y oportunidades comerciales*; Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)/(IICA) (1997), Panorama de la agricultura en las últimas décadas (LC/L.1102), Santiago de Chile.
- CEPAL-FAO (1996), "Agroindustria y pequeña agricultura: alcances conceptuales para una política de estímulo a su articulación", preparado para la Reunión sobre Agroindustria y pequeña agricultura: experiencias y propuestas de política, 2 al 7 de agosto, Lima, Perú.
- Chaves, R.A., S.M. Sánchez (1997), Poverty, entrepreneurs and financial markets in the rural areas of Mexico en: A. Valdés y R. López, *Rural Poverty in Latin America*.
- China (1992), Strategies for Reducing Poverty in the 1990s, World Bank Country Study, Washington D.C.
- Cordera, R. y Lomelí L. (2000), "El programa nacional de solidaridad y el combate a la pobreza rural", documento elaborado para el seminario "Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: lecciones para una reorientación de las políticas", Valle Nevado, Chile, enero.
- Cox, M. (2000), "La agricultura chilena del 2010: "Las visiones sociopolíticas", ODEPA, Ministerio de Agricultura, Santiago de Chile.
- Cox, M.; L. S. Jarvis, H. Ortega y A. Niño de Zepeda (1986), "Estrategias de desarrollo agrario"; *DECAM*, Santiago de Chile.
- Cox M., A Niño de Zepeda y A. Rojas (1990), *Política agraria en Chile: del crecimiento excluyente al desarrollo equitativo*, CEDRA.
- Cox, M., A. Niño de Zepeda y J. C. Collarte (1999), *Política agrícola: hacia un desarrollo integrador; corporación justicia y democracia*, octubre, Santiago de Chile.
- Cox, M., R. Rogers y L. Vicencio (2000), "Perspectivas de la agricultura chilena" en *documento ODEPA* (en prensa), Santiago de Chile.
- Cuadrado, J. R. (1998), "Disparidades regionales en el crecimiento: convergencia, divergencia y factores de competitividad territorial", trabajo presentado al IV Seminario Internacional "Red iberoamericana de investigaciones sobre globalización y territorio", Bogotá, Colombia 22-24 de abril.
- De Janvry, A., R. Murgai y E. Sadoulet (1998), "Rural development and rural policy", presentado al *Handbook of Agricultural Economics*, en Prensa.
- Di Tomasso, M.R., S. Dubini (1997), Towards a Theory of the Small Firm: Theoretical Aspects and Some Policy Implications, borrador.
- Dini, M. (1996), "Políticas públicas para el desarrollo de empresas: el caso chileno", en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, N° 3, Año 2.

- Dirven, M. (1998), "Las políticas agrícolas y las respuestas de los agentes", presentado a la reunión de reflexión sobre el agro latinoamericano, Banco Mundial-BID-CEPAL-FAO-IFPRI-IICA; 25 y 26 de mayo. Washington D.C.
- Durston, J. (1998), "Building social capital in rural communities (where it doesn't exist) Theoretical and practical implications of peasant empowerment in Chiquimula, Guatemala", documento preparado para reunión del Latin American Studies Association (LASA), 24 al 26 de septiembre.
- Echeverri, R. y M. Ribero, *Colombia en transición. De la crisis a la convivencia: una visión desde lo rural*, Misión Rural, Colombia.
- Echeverría, R. G. (1998), "Strategic elements for the reduction of rural poverty in Latin America and the Caribbean"; *Policy research paper; IDB*; julio, Washington D.C.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1997), *Agricultural and rural development policy in Latin America: new directions and new challenges*". *FAO Agricultural Policy and Economic Development Series, N° 2*, Roma.
- \_\_\_\_\_(1988), "Potentials for agricultural and rural development in Latin America and the Caribbean", *Annex II Rural Poverty*, Roma.
- Ffrench-Davis, R. (1999), "Macroeconomía, comercio, finanzas para reformar las reformas en América Latina", Mc Graw Hill, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (1993), "Capital formation and the macroeconomic framework: A neostructuralist approach", en O. Sunkel, *Towards a neostructuralist approach for Latin America*, Lynne Reinner Publishers, Londres.
- Figuroa, A. (1998), "Equity, foreign investment and international competitiveness in Latin America", en *Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol. 38, N° 3.
- Garafoli, G. (1998), "Desarrollo rural e industrialización difusa: Aprendiendo de la experiencia italiana", documento presentado al Seminario FAO "Interrelación rural-urbana y desarrollo descentralizado", Taxco, México, abril 1997 y editado en el número especial de *Políticas Agrícolas*, 1998.
- Goodman, M., S. Morley, G. Siri y E. Zuckerman (1997), "Los fondos de inversión social en América Latina. Resultados y papel futuro"; BID; marzo.
- Haggblade, S. (1998), "Alternative perceptions of the rural non farm economy"; documento presentado a la conferencia del IFPRI "Strategies for stimulating growth of the rural nonfarm economy in developing countries", Airlie, Virginia, 17-21 mayo.
- Hazell, P. y S.Haggblade (1990), "Rural-urban growth linkages in India", *Policy Research Working Paper N° 430*, *World Bank*.
- Held, G. (1999), "Políticas de crédito para empresas de menor tamaño con bancos de segundo piso", *Serie Financiamiento del Desarrollo*; CEPAL, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_(1995), *Políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño en América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Hirschman (1958), "The strategy of economic development", *Yale Univ. Press; New Haven, Connecticut*.
- Ho, S. P. S. (1979), "Decentralized industrialization and rural development evidences from Taiwan", en *Economic Development & Cultural Change*, Vol. 28, N° 1; October.
- Humphrey, J. y H. Schmitz (1996), "The Triple C approach to local industrial policy", en *World Development Vol. 24* (12).
- IBRD (1997a), "Rural development: from vision to action", Washington D.C.
- \_\_\_\_(1997b), "India: achievements and challenges in reducing poverty", *World Bank Country Study*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_(1993), "Poverty and income distribution in the 80's."
- \_\_\_\_(1991), "Dynamics of rural development in northeast Brazil: new lessons from old projects", December.
- IDB (1998), "Rural poverty reduction; a bank strategy. *Paper. July*, Washington D.C.
- IFAD (1985), "The role of rural credit projects in reaching the poor".
- Jarvis, L.S. (1986), "Desarrollo rural integrado: lecciones para Chile de la experiencia internacional", en M.Cox, L. S. Jarvis, H. Ortega y A. Niño de Zepeda. Decam, *Estrategias de desarrollo agrario*", Santiago de Chile.
- Jazairy, I. M. Alamgir y T. Panuccio (1992), *The state of world rural poverty*. IFAD y New York University Press.
- Jordán R. y D. Smioni (...), "Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana". CEPAL, Ministero degli Affari Esteri; Cooperazione Italiana.

- Klein, E. (1992), "El empleo rural no agrícola en América Latina", *Documento de Trabajo N° 364, PREALC*; Santiago de Chile, agosto.
- Korzeniewicz, R. P. (1997), "Rural poverty, women and indigenous groups in Latin America", en A. Valdés y Lopez, *Rural Poverty In Latin America*.
- Krueger, A., M. Schiff y A. Valdés (1988), "Agricultural incentives in developing countries: measuring the effect of sectoral and economy wide policies", *World Bank Economic Review* 2:255-72.
- Krugman, P. (1994), "Urban concentration: the role of increasing returns and transport costs", en *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*.
- Lanjouw, P. (1998), "Ecuador's rural nonfarm sector as a route out of poverty", *World Bank Policy Research Working Paper 1904*, March.
- Lanjouw, J. O. y P. Lanjouw (1995), "Rural nonfarm employment, a survey; policy research." *Working Paper 1463; IBRD*, May.
- Liedholm, C. (1998), "Rural nonfarm enterprise dynamics". Documento presentado a la conferencia del IFPRI "Strategies for stimulating growth of the rural nonfarm economy in developing countries", Airlie, Virginia, 17-21 mayo.
- Lipton, M. (1977), "Why poor people stay poor: the urban bias", in *Journal of Development Studies, World Development*.
- Lustig, N. y R. Deutsch (1998), "The Inter-American Development Bank and poverty", reduction. *An Overview*, mayo, Washington D.C.
- Martinos, H. (1989), La gestión de las estrategias de desarrollo del empleo local; ILPES, Documento CPRD-D/117; abril.
- Mead, D. C. (1998), "An overview of policies and programs for promoting growth of the rural non farm economy". Documento presentado a la conferencia del IFPRI. Strategies for stimulating growth of the rural nonfarm economy in developing countries, Airlie, Virginia, 17-21 mayo.
- Nicholls, W. H. (1963), "Development in agrarian economies: the role of agricultural surplus, population pressures and systems of land tenure", in *Journal of Political Economy* LXXI.
- Ocampo, J. A. (1998), Agricultura y desarrollo rural en América Latina: tendencias, estrategias, hipótesis; documento presentado en el seminario El papel estratégico del sector rural en el desarrollo de América Latina; Cartagena de Indias, 8 a 10 de julio.
- Ortega, L. (1998), Los vínculos rurales con ciudades intermedias: síntesis de estudios de caso (LC/R.1835), CEPAL, Santiago de Chile.
- Porter, M. (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, J. Vergara. Ed. Buenos Aires.
- Precedo Ledo, A. (1994), "Desarrollo territorial y planificación comarcal. El plan de desarrollo comarcal de Galicia", Xunta de Galicia.
- Precedo Ledo, A. y A. Vázquez Barquero (1993), "Desarrollo local y comercialización", Xunta de Galicia.
- Putnam, R. D. (1993), *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton Univ. Press.
- Raczynski, D., O. Ahumada, M. Douzet, V. Espinoza, J. Palma y E. Walker (1996), "FOSIS-Proyecto de Fortalecimiento Institucional del Fondo de Solidaridad e Inversión Social de Chile", Componente 2: Evaluación y Rediseño de Programas, Informe Final. FOSIS-Chile; Versión mimeografiada, Santiago de Chile.
- Ramos, J. (1998), "Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos (*clusters*) en torno a los recursos naturales" (LC/R 1743/Rev 1), CEPAL, Santiago de Chile.
- Ranis, G. y F. Stewart (1991), "Rural non-agricultural employment in development: Theory and application, Yale University Center paper" N° 469 US/EC 16.
- Reardon, T., K. Stamoulis, M. E. Cruz, A. Balisaca y J. Berdegué (1998), "Rural non-farm income in developing countries, importance and policy implications". Capítulo especial en *State of Food and Agriculture*, FAO, Roma.
- Reardon, T., M. E. Cruz y J. Berdegué (1997), "Los pobres en el desarrollo del empleo rural no agrícola en América Latina: Paradojas y desafíos", ponencia invitada para una sesión magistral del *3er Simposio Latinoamericano de Investigación y Extensión en Sistemas Agropecuarios*, Lima, 19-21 agosto 1998.
- Reboucas, O., C. F. Lima, F. Paiva y J. P. Monteiro (1997), Gestao ompartilhada. O Pacto do Ceará, Quality Mark editores.
- Reca, L. G y R. G. Echeverría (eds.) (1998), "Agricultura, medio ambiente y pobreza rural", *IFPRI/BID*, Washington D.C.

- Romeo, L. (1996), "Local development funds: promoting decentralized planning & financing rural development". *UNCDF Working Paper*.
- Rondinelli, D. A. (1988), "Método aplicado de análisis regional: la dimensión espacial de la política de desarrollo", *Banco Central Hipotecario*, Colombia.
- Sachs, J. (1998), "Global capitalism: making it work", *The Economist*, 12 de September.
- Saraceno, E. (1998), "Urban-rural linkages, internal diversification and external integration: A European experience", presentado al Seminario FAO Interrelación rural-urbana y desarrollo descentralizado". Taxco, México, 9 al 11 de abril 1997, en número especial de *Políticas Agrícolas*.
- Schejtman, A. (1998a), "Alcances sobre la articulación urbana y el cambio institucional"; documento presentado al Seminario FAO Interrelación rural-urbana y desarrollo descentralizado, Taxco, México, 9 al 11 de abril 1997, número especial de *Políticas Agrícolas*.
- Schiff, M. y A. Valdes (1998), "Agriculture and the macroeconomy", *World Bank Policy Research Working Paper*.
- Schmitz, H. (1994), "Collective efficiency: growth path for small-scale industry"; en *Journal of Development Studies*, Vol.22, N° 6, June.
- Shapira, P., J. D. Roessner, R. Barke (1993), "Federal-State collaboration in industrial modernization", en P. Cohendet, P. Schapira, G. Braunling y G. Vickery, *Technological infrastructure for small & medium sized enterprises*, International Conference, 11 al 13 de mayo, Jerusalén.
- Sinha, S. (1998), "The changing face of rural poverty, international development assistance and IFAD's role", *The Issues*, IFAD.
- Soto Baquero, (1997), "Mercados financieros rurales en Centroamérica, mimeografiado", *FAO-RUTA*.
- Stamoulis, K., M. E. Cruz, A. Balisacan, J. Berdegué y K. Savadogo (1998), Diversification of household incomes into non farm sources: patterns, determinants and effects, documento elaborado para el Seminario Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: lecciones para una reorientación de las políticas, Valle Nevado, Chile, enero.
- Stumpo, G. (1996), "Encadenamientos, articulaciones y procesos de desarrollo industrial", Serie *Desarrollo Productivo*, N° 36, CEPAL, Santiago de Chile.
- Tejo, P. (1996), "Escenarios de la agricultura y el comercio mundial hacia el año 2020", *Serie Desarrollo Productivo* N° 38, CEPAL, Santiago de Chile.
- Tendler, J. (1997), "Good government in the tropics", *Johns Hopkins University Press*, Baltimore and London.
- Valdés, A. y R. López (...), "Rural poverty in Latin America: analytics, new empirical evidence and policy".
- Vargas, R. (2000). "Caso Colombia: El Programa de Desarrollo Integral Campesino" (PDIC), documento elaborado para el Seminario "Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: lecciones para una reorientación de las políticas", Valle Nevado, Chile, enero.
- van Zyl, J. T. Barbosa, A. N. Parker y L. Son (1995), "Decentralized rural development and enhanced community participation: A case study from Northeast Brazil", en *Policy Research Working Paper 1498*, World Bank, August.
- Vogel, S. J. (1996), "Poverty reduction and the World Bank. Progress and challenges in the 1990's", *The World Bank*.
- (1994), "Structural changes in agriculture: production linkages and agricultural demand-led industrialization", *Oxford Economic Papers* Vol. 46, N° 1; January.
- Weijland, H. (1994), "Trade networks for flexible small rural industry"; en P. O. Pedersen y otros, (eds), *Flexible specialization: The dynamics of small scale industry in the South*, London: Intermediate Technology.
- World Development (1982), *Economic development and rural industry in South Korea and Taiwan*, Vol. 19, N° 11.
- Wurgaft, J. (1993), *Fondos de inversión social en América Latina*.
- Yarmuch, J. M. (1998), Elementos para definir un perfil de agencia de desarrollo local (LC/IP/R.204), ILPES, Santiago de Chile.
- Yunes-Naude, A, J. E. Taylor y G. D. Leal (1998), "Farm-Nonfarm linkages and agricultural supply response in Mexico: A villagewide modeling perspective", documento elaborado para el Seminario Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: lecciones para una reorientación de las políticas, Valle Nevado, Chile, enero.
- Yunus, M. (1998), "El banquero de los pobres"; en *Revista Qué Pasa*, 11 de septiembre de 1999.
- Symbolic Power (1997); in: *Critique of Anthropology*, N° 13/14, Sage Publications; Londres.





Serie

## Desarrollo productivo

### Números publicados

- 44 Restructuring in manufacturing: case studies in Chile, México and Venezuela (LC/G.1971), Red de reestructuración y competitividad, Carla Macario, agosto de 1998. [www](#)
- 45 La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir de la República Dominicana (LC/G.1973), Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, Lorenzo Vicens, Eddy M. Martínez y Michael Mortimore, febrero de 1998. [www](#)
- 46 La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir de Costa Rica (LC/G.1976), Red de inversiones y estrategias empresariales, Michael Mortimore y Ronney Zamora, agosto de 1998. [www](#)
- 47 Comercialización de los derechos de agua (LC/G.1989), Red de desarrollo agropecuario, Eugenia Muchnick, Marco Luraschi y Flavia Maldini, noviembre de 1998. [www](#)
- 48 Patrones tecnológicos en la hortofruticultura chilena (LC/G.1990), Red de desarrollo agropecuario, Pedro Tejo, diciembre de 1997. [www](#)
- 49 Policy competition for foreign direct investment in the Caribbean basin: Costa Rica, Jamaica and the Dominican Republic (LC/G.1991), Red de reestructuración y competitividad, Michael Mortimore y Wilson Peres, mayo de 1998. [www](#)
- 50 El impacto de las transnacionales en la reestructuración industrial en México. Examen de las industrias de autopartes y del televisor (LC/G.1994), Red de inversiones y estrategias empresariales, Jorge Carrillo, Michael Mortimore y Jorge Alonso Estrada, septiembre de 1998. [www](#)
- 51 Perú: un CANálisis de su competitividad internacional (LC/G.2028), Red de inversiones y estrategias empresariales, José Luis Bonifaz y Michael Mortimore, agosto de 1998. [www](#)
- 52 National agricultural research systems in Latin America and the Caribbean: changes and challenges (LC/G.2035), Red de desarrollo agropecuario, César Morales, agosto de 1998. [www](#)
- 53 La introducción de mecanismos de mercado en la investigación agropecuaria y su financiamiento: cambios y transformaciones recientes (LC/L.1181 y Corr.1), Red de desarrollo agropecuario, César Morales, abril de 1999. [www](#)
- 54 Procesos de subcontratación y cambios en la calificación de los trabajadores (LC/L.1182-P), Red de reestructuración y competitividad, Anselmo García, Leonard Mertens y Roberto Wilde, N° de venta: S.99.II.G.23, (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 55 La subcontratación como proceso de aprendizaje: el caso de la electrónica en Jalisco (México) en la década de los noventa (LC/L.1183-P), Red de reestructuración y competitividad, Enrique Dussel, N° de venta: S.99.II.G.16 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 56 Social dimensions of economic development and productivity: inequality and social performance (LC/L.1184-P), Red de reestructuración y competitividad, Beverley Carlson, N° de venta: E.99.II.G.18, (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 57 Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes (LC/L.1193-P), Red de desarrollo agropecuario, Salomón Salcedo, N° de venta: S.99.II.G.19 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 58 Colombia: Un CANálisis de su competitividad internacional (LC/L.1229-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, José Luis Bonifaz y Michael Mortimore, N° de venta S.99.II.G.26 (US\$10.00), 1999.
- 59 Grupos financieros españoles en América Latina: Una estrategia audaz en un difícil y cambiante entorno europeo (LC/L.1244-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, Alvaro Calderón y Ramón Casilda, N° de venta S.99.II.G.27 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 60 Derechos de propiedad y pueblos indígenas en Chile (LC/L.1257-P), Red de desarrollo agropecuario, Bernardo Muñoz, N° de venta: S.99.II.G.31 (US\$10.00), 1999. [www](#)

- 61 Los mercados de tierras rurales en Bolivia (LC/L.1258-P), Red de desarrollo agropecuario, Jorge A. Muñoz, N° de venta: S.99.II.G.32 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 62 México: Un CANálisis de su competitividad internacional (LC/L.1268-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, Michael Mortimore, Rudolph Buitelaar y José Luis Bonifaz, N° de venta S.00.II.G.32 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 63 El mercado de tierras rurales en el Perú, Volumen I: Análisis institucional (LC/L.1278-P), Red de desarrollo agropecuario, Eduardo Zegarra Méndez, N° de venta: S.99.II.G.51 (US\$10.00), 1999 [www](#) y Volumen II: Análisis económico (LC/L.1278/Add.1-P), Red de desarrollo agropecuario, Eduardo Zegarra Méndez, N° de venta: S.99.II.G.52 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 64 Achieving educational quality: What schools teach us (LC/L.1279-P), Red de reestructuración y competitividad, Beverley A. Carlson, N° de venta E.99.II.G.60 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 65 Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del “Consenso de Washington”, ¿Qué?, (LC/L.1280-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Katz, N° de venta S.99.II.G.61 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 66 El mercado de tierras en dos provincia de Argentina: La Rioja y Salta (LC/L.1300-P), Red de desarrollo agropecuario, Jürgen Popp y María Antonieta Gasperini, N° de venta S.00.II.G.11 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 67 Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: el caso de la Minera Yanacocha S.A. (LC/L.1312-P), Red de reestructuración y competitividad, Juana R. Kuramoto, N° de venta S.00.II.G.12 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 68 La política agrícola en Chile: lecciones de tres décadas (LC/L.1315-P), Red de desarrollo agropecuario, Belfor Portilla R., N° de venta S.00.II.G.6 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 69 The current situation of small and medium-sized industrial enterprises in Trinidad & Tobago, Barbados and St.Lucia, (LC/L.1316-P), Red de reestructuración y competitividad, Michael Harris, N° de venta E.00.II.G.85 (US\$10.00), 2000.
- 70 Una estrategia de desarrollo basada en recursos naturales: Análisis *cluster* del complejo de cobre de la Southern Perú, (LC/L.1317-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Torres-Zorrilla, N° de venta S.00.II.G.13 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 71 La competitividad de la industria petrolera venezolana, (LC/L.1319-P), Red de reestructuración y competitividad, Benito Sánchez, César Baena y Paul Esqueda, N° de venta S.00.II.G.60 (US\$10.00), 2000.
- 72 Trayectorias tecnológicas en empresas maquiladoras asiáticas y americanas en México (LC/L.1323-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Alonso, Jorge Carrillo y Oscar Contreras, N° de venta S.00.II.G.61 (US\$10.00), 2000.
- 73 El estudio de mercado de tierras en Guatemala (LC/1325-P), Red de desarrollo agropecuario, Jaime Arturo Carrera, N° de venta S.00.II.G.24 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 74 Pavimentando el otro sendero: tierras rurales, el mercado y el Estado en América Latina (LC/L.1341-P), Red de desarrollo agropecuario, Frank Vogelgesang, N° de venta S.00.II.G.19 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 75 Pasado y presente del comportamiento tecnológico de América Latina (LC/L.1342-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Katz, N° de venta S.00.II.G.45 (US\$10.000), 2000. [www](#)
- 76 El mercado de tierras rurales en la República Dominicana (LC/L.1363-P), Red de desarrollo agropecuario, Angela Tejada y Soraya Peralta, N° de venta S.00.II.G.53 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 77 El mercado de tierras rurales en Paraguay (LC/L.1367-P), Red de desarrollo agropecuario, José Molinas Vega, N° de venta S.00.II.G.145 (US\$10.00), 2000.
- 78 Pequeñas y medianas empresas industriales en Chile (LC/L.1368-P), Red de reestructuración y competitividad, Cecilia Alarcón y Giovanni Stumpo, N° de venta S.00.II.G.72 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 79 El proceso hidrometalúrgico de lixiviación en pilas y el desarrollo de la minería cuprífera en Chile, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1371-P), Jorge Beckel, N° de venta S.00.II.G.50 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 80 La inversión extranjera en México (LC/L.1414-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, Enrique Dussel Peters, N° de venta S.00.II.G.104 (US\$10.00), 2000.
- 81 Two decades of adjustment and agricultural development in Latin America and the Caribbean (LC/L.1380-P), Red de desarrollo agropecuario, Max Spoor, N° de venta E.00.II.G.54 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 82 Costa Rica: Sistema Nacional de Innovación (LC/L.1404-P), Rudolph Buitelaar, Ramón Padilla y Ruth Urrutia-Alvarez, Red de reestructuración y competitividad, N° de venta S.00.II.G.71 (US\$10.00), 2000. [www](#)

- 83 Petróleo: importancia e impactos de sus relaciones sectoriales, Red de reestructuración y competitividad, Luis Gustavo Florez. En prensa.
- 84 The transformation of the American Apparel Industry: Is NAFTA a curse or blessing (LC/L.1420-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, Gary Gereffi, N° de venta S.00.II.G.103, (US\$10.00), 2000.
- 85 Perspectivas y restricciones al desarrollo sustentable de la producción forestal en América Latina (LC/L.1406-P), Red de desarrollo agropecuario, Maria Beatriz de Albuquerque David, Violette Brustlein y Philippe Waniez, N° de venta S.00.II.G.73 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 86 Mejores prácticas en políticas y programas de desarrollo rural: implicancias para el caso chileno, (L.C/L.1509-P), Red de desarrollo agropecuario, Maximiliano Cox, N° de venta S.01.II.G.47, (US\$10.00), 2000.

**Algunos títulos de años anteriores también se encuentran disponibles**

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).
- [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....