

Explicando la diversidad espacial en el desarrollo rural latinoamericano: estructuras, instituciones y coaliciones

Julio A. Berdegué, Javier Escobal y Anthony
Bebbington

Octubre, 2015

Este documento es una traducción de: Berdegué, J.A.; Escobal, J. & Bebbington A. 2015. Explaining Spatial Diversity in Latin American Development: Structures, Institutions, and Coalitions. World Development, Volume 73, September 2015, Pages 129-137. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.10.018>

El presente documento es el resultado del Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural e implementado con socios de ocho países de la región, con financiamiento del international Development Research Centre (IDRC, Canadá).

Cita:

Berdegué, Julio A., Escobal, J. y Bebbington, A. 2015. Explicando la diversidad espacial en el desarrollo rural latinoamericano: estructuras, instituciones y coaliciones. Serie documento de trabajo N° 174. Grupo de trabajo Cohesión Territorial para el Desarrollo. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

Autores:

Julio A. Berdegué, Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, Chile

Javier Escobal, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Lima, Perú.

Anthony Bebbington, Clark University, Worcester, EE.UU.

Este es un documento de acceso abierto, publicado bajo la licencia de Creative Commons CC BY (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/>).

Rimisp in Latin America (www.rimisp.org)

Chile: Huelén 10, Piso 6, Providencia, Santiago, Región Metropolitana
| Tel. +(56-2)2 236 45 57 / Fax +(56-2) 2236 45 58

Ecuador: Av. Shyris N32-218 y Av. Eloy Alfaro, Edificio Parque Central, Oficina 610, Quito | Tel.+(593 2) 3823916 / 3823882

México: Yosemite 13 Colonia Nápoles Delegación Benito Juárez, México, Distrito Federal | Tel/Fax +(52) 55 5096 6592

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	1
1. INTRODUCCIÓN	2
2. RESULTADOS	3
2.1. Estructuras de acceso y control de recursos	3
2.2. Estructuras económicas y enlaces con mercados dinámicos.....	5
2.3. Ciudades intermedias y enlaces rurales-urbanos	8
2.4. Inversión pública.....	10
2.5. Actores, coaliciones, acción	12
III. CONCLUSIONES	15

Explicando la diversidad espacial en el desarrollo rural latinoamericano: estructuras, instituciones y coaliciones

RESUMEN EJECUTIVO

Este artículo resume los resultados de un programa de investigación realizado en 11 países de América Latina, que aborda dos preguntas: (1) ¿Qué factores determinan las dinámicas de desarrollo territorial que conduce a un crecimiento económico, a una reducción de la pobreza y a una mejor distribución de ingresos? (2) ¿Qué se puede hacer para estimular este tipo de dinámicas territoriales? Destacamos cinco “conjuntos de factores” que observamos en 19 estudios de casos de desarrollo territorial,¹ sí como también el rol de las coaliciones territoriales sociales que parecen ser necesarias para las dinámicas territoriales que conducen a un crecimiento económico con inclusión social. El artículo hace un llamado para que las políticas de desarrollo territorial complementen a las políticas sectoriales.

Palabras clave: Estructura agraria, cooperación de desarrollo, inversiones públicas, crecimiento económico, Centroamérica, Nicaragua

1. INTRODUCCIÓN

El programa Dinámicas Territoriales Rurales que generó los artículos incluidos en esta edición especial de World Development se guió por tres preguntas. (1) ¿Existen territorios rurales en América Latina que hayan experimentado crecimiento económico, reducción de la pobreza y una mejor distribución de ingresos de forma simultánea?; (2) ¿Qué factores determinan estos tipos de dinámicas territoriales?; y (3) ¿Qué se puede hacer a través de políticas públicas, pero también a través de otros espacios de acción pública, para estimular y promover este tipo de dinámicas territoriales?

El artículo introductorio de esta colección, por Berdegué, Bebbington y Escobal, propuso que las respuestas a estas preguntas debían enmarcarse en una teoría operacional o de alcance intermedio que explicara la diversidad institucional a través del espacio, o en nuestro programa, en los distintos territorios. La interacción entre agentes, instituciones y estructuras sociales a nivel territorial se propuso como el lente mediante el cual buscaríamos las respuestas a nuestras preguntas de investigación. Los patrones espacialmente diferenciados de reproducción y cambio institucional fueron conceptualizados como el resultado de una acción humana individual y, sobre todo, colectiva, y de las formas geográficamente desiguales en que los territorios se acoplan estratégicamente con redes y coaliciones económicas, sociales y políticas extraterritoriales. Estos acoples afectan tanto las formas institucionales como las dinámicas territoriales. El marco incluyó impulsores de cambio institucional tanto extraterritoriales como específicos del territorio. Si bien reconocemos el rol significativo ejercido por choques exógenos a los territorios, argumentamos que este tipo de cambio institucional no podría ser representativo de las variaciones espaciales observadas en las dinámicas de desarrollo en diferentes territorios. El cambio endógeno, generalmente más gradual y acumulativo, en el que instituciones y agentes localizados tienen un rol mucho mayor, parecía ser un factor explicativo necesario.

En el presente artículo, revisamos los diez artículos anteriores incluidos en esta edición especial, además de otra evidencia publicada en otras fuentes por los socios del programa, para responder la segunda y la tercera pregunta: ¿Por qué esta diversidad territorial? ¿Qué se puede hacer al respecto?

En la sección 2, analizamos cinco “conjuntos de factores” que observamos que estaban presentes de una u otra forma en nuestros 19 estudios de caso de territorios que experimentaron dinámicas de crecimiento económico con grados mayores o menores de inclusión social. Examinamos el rol de un tipo particular de acción humana que hemos llamado coaliciones sociales-territoriales y explicamos por qué proponemos que la presencia de dichas coaliciones es necesaria para las dinámicas territoriales que combinan crecimiento económico, inclusión social y, en algunos casos, sustentabilidad ambiental. Concluimos esbozando programas de investigación y políticas para estimular y apoyar este tipo de dinámicas territoriales.

2. RESULTADOS

Los resultados del análisis de Estimaciones de Áreas Pequeñas (Modrego & Berdegué, 2015) demostraron que entre mediados de la década de 1990 y mediados de la década de 2000, el 52% de los territorios de América Latina no pudo mejorar en, al menos, dos de las tres dimensiones de desarrollo que observamos: crecimiento, pobreza y distribución de los ingresos. Un 29% adicional había fracasado en las tres dimensiones. Este último grupo en particular es un ejemplo de pobreza localizada y/o trampas de desigualdad.² Sin embargo, si nos enfocamos en el vaso medio lleno, el mismo análisis muestra que el 12,5% de los territorios mejoró en las tres dimensiones, y otro 23,7% experimentó crecimiento económico con reducción de pobreza.

Los 19 estudios de caso en la segunda fase del programa DTR se enfocaron en aquellos territorios que lograron salvarse de la suerte de la mayoría. Si bien los procesos de cambio observados en estos 20 territorios están lejos de ser homogéneos, sí encontramos varios patrones estilizados que ofrecen una posible explicación para los hechos observados.³ La Tabla complementaria 1 resume los resultados específicos en cada uno de los estudios de caso del programa DTR, utilizando las mismas categorías que se explican en términos generales a continuación.

2.1. Estructuras de acceso y control de recursos

Los estudios de caso brindan abundante evidencia de que la dotación de recursos naturales es un factor determinante importante de las dinámicas territoriales. La industria salmonera transformó a Chiloé en Chile, porque obtuvo acceso a aguas costeras con excelentes condiciones, y cuando el recurso se deterioró, el proceso de desarrollo se alteró seriamente (Ospina, Bebbington, Hollenstein, Nussbaum & Ramírez, 2015; Ramírez & Ruben Ruerd, 2015). El acceso a la tierra fue un factor clave para impulsar la expansión de la industria lechera en Santo Tomás, Nicaragua (Ravnborg & Gómez, 2012). Las estructuras que regían el control del petróleo y el gas cambiaron el carácter de los procesos de desarrollo en Tarija, Bolivia (Hinojosa, Chumacero, Cortez & Bebbington, *et al.*, 2012). Otros de los 19 estudios de caso no descritos en detalle en esta edición también destacan el rol de la dotación de recursos y los patrones de acceso y control de estos recursos en la formación de la naturaleza de las dinámicas territoriales, ya sea en el turismo en Brasil, la agricultura minifundista orientada al mercado en Perú y Guatemala, o en las economías rurales diversificadas en México.

Sin embargo, no encontramos una relación causal unidireccional entre recursos naturales “más abundantes y mejores” y un crecimiento económico mayor y más socialmente inclusivo. Por ejemplo, Tungurahua, Ecuador (Ospina & Hollenstein, 2015) es quizás el más “exitoso” de los 20 territorios que estudiamos en profundidad al evaluarse desde la perspectiva del crecimiento económico socialmente inclusivo (y relativamente sustentable ambientalmente) y, aun así, esta provincia en los Andes no está particularmente bien dotada de recursos naturales en comparación con otros lugares de ese país y otros países que no tuvieron un rendimiento del mismo nivel. En contraste, el territorio de Santo Tomás tiene tierras y un clima más abundantes y quizás de mejor calidad para el tipo de agricultura que practica, pero de todas formas, se observa una dinámica de desarrollo de crecimiento económico que no es socialmente inclusiva

(Ravnborg & Gómez, 2012). En el noreste de Brasil, dos territorios relativamente cercanos con bases de recursos naturales similares han tomado direcciones muy diferentes cuando se observan desde la perspectiva del crecimiento socialmente inclusivo (Favareto, Abramovay, D'Oliveira & Diniz, 2012; Quan, Olade & Rocha Souza, 2011).⁴

Las disposiciones institucionales que rigen el acceso a los recursos naturales y su uso son una parte importante de la explicación tras la relación entre crecimiento económico territorial, pobreza y reducción de la desigualdad, y sustentabilidad ambiental, no sólo debido a la forma en que influyen en la dotación de bienes físicos de diferentes grupos en las sociedades territoriales, sino también porque facilitan o restringen el surgimiento gradual de bienes humanos y sociales: competencias, redes dentro del territorio y el mundo exterior. Las instituciones agrarias también fueron centrales en la formación de sistemas de género, y esta influencia se siente fuertemente hoy en día (Deere & Leon, 2001; Ramírez & Ruben, 2015).

En la gran mayoría de los territorios rurales latinoamericanos y, al menos, hasta fines de la segunda mitad del siglo pasado, la tierra era la base del poder económico, social y político, y las sociedades territoriales se organizaban en torno al control y uso de este recurso esencial. Un historial de distribución altamente desigual de la tierra aparece en muchos de los estudios de caso como un factor explicativo de las dinámicas territoriales contemporáneas que tienden a ser excluyentes y, a veces, polarizadoras. En muchos de los territorios estudiados, los *latifundios* se beneficiaban de un fuerte apoyo y protección del estado, que tenía como resultado una transformación económica inexistente o muy tímida, poca innovación y un estancamiento económico a largo plazo con niveles muy bajos de productividad y enlaces débiles con mercados dinámicos y competitivos (c.f. de Janvry, 1981; Barsky, 1984; Mayer, 2012). Los minifundistas y trabajadores sin tierras que vivían en los intersticios de estas extensas propiedades nunca tuvieron la oportunidad de educarse ni tampoco pudieron adquirir las competencias y capacidades que sólo pueden surgir de la interacción con otros grupos en la sociedad y que se necesitan para convertirse en actores económicos y políticos significativos en años posteriores (Fligstein, 2001).

En poco más de la mitad de los territorios que estudiamos (por ejemplo, Carirí en Brasil, Santo Tomás en Nicaragua, Susa y Simijaca en Colombia), observamos esta relación auto-reafirmante entre un acceso desigual a la tierra, un poder desigual e instituciones asimétricas, todos conducentes a un crecimiento anémico y a una exclusión social extendida. Como observaron Arias *et al.* (2012) en su estudio de Susa y Simijaca en Colombia, en este territorio se había consolidado una estructura agraria dualista ya mediante el sistema de encomiendas en el siglo XVI, y 500 años más tarde, siguió influyendo en el acceso de los campesinos y empresarios rurales de pequeña escala a los beneficios y oportunidades del “boom lechero” que ha caracterizado a este territorio en años recientes. Acemoglu y Robinson (2012), si bien observan escalas espaciales mucho más extensas, llegan a la la misma conclusión: las “instituciones extractivas” son responsables de determinar por qué algunos países son pobres, y estas instituciones son el resultado de relaciones de poder en la sociedad.

En algunos de los territorios estudiados observamos antecedentes de acceso relativamente equitativo a la tierra.⁵ En algunos casos, estas estructuras sociales

emergían a lo largo de varias décadas, dando origen a clases de pequeños y medianos artesanos, empresarios industriales y comerciantes. Esta situación se daba particularmente cuando estructuras agrarias más inclusivas se combinaban con un acceso a mercados dinámicos (como en Jauja, Perú, vinculada a la capital de Lima, y Tungurahua, que mediante su pueblo principal, Ambato, formaba parte de las principales rutas de comercio de Ecuador). Los beneficios de un acceso más inclusivo a la tierra eran menos pronunciados en lugares como Cuatro Lagunas, Perú, o Chiloé, Chile, donde los minifundistas y productores permanecieron relativamente aislados de los mercados regionales y nacionales hasta hace años recientes.

Ambos tipos de territorios demuestran que las instituciones agrarias tienden a reproducirse a sí mismas en el tiempo, con consecuencias positivas o negativas para las dinámicas de desarrollo territorial actuales. No obstante, otros estudios de caso brindan pistas acerca de las condiciones bajo las que estos procesos dependientes de la historia se pueden alterar. En algunos casos, las reformas agrarias cambiaron el acceso a los recursos naturales de manera aparentemente irreversible (por ejemplo, Valle Sur-Ocongate en Perú; Asensio & Trivelli, 2012), generando la oportunidad para dinámicas territoriales más inclusivas política y económicamente. No obstante, políticas similares en otros territorios como Santo Tomás, Nicaragua (Ravnborg & Gómez) fueron frustradas por el poder de actores arraigados que lograron vencer a las nuevas instituciones agrarias y volver a concentrar la tierra.

En un grupo adicional de territorios, si bien la tierra estaba distribuida de forma relativamente pareja debido a razones históricas (por ejemplo, Chiloé, Chile, o Tarija, Bolivia), las dinámicas territoriales contemporáneas han llegado a basarse en recursos naturales diferentes (aguas costeras en Chiloé o gas en Tarija), cuyo control ha sido dominado desde el principio por un puñado de agentes extraterritoriales. En aún otra variación, las reformas agrarias lograron establecer y estabilizar un acceso relativamente equitativo a la tierra (por ejemplo, Yucatán, México), pero políticas nuevas (como el desmantelamiento de la protección estatal y de políticas de apoyo a agricultores pequeños durante procesos de ajuste estructural y liberalizaciones) condujeron al desplazamiento de las antiguas dinámicas y al surgimiento de actividades económicas totalmente nuevas que están en gran parte disociadas del acceso a los recursos naturales (por ejemplo, la manufactura en el caso del territorio estudiado en Yucatán). Estos tres territorios son ejemplos de una dinámica territorial rural también observada en otras partes de América Latina, en la que la tierra agrícola ha perdido su centralidad, erosionando la influencia de las instituciones agrarias y de actores sociales anteriormente poderosos. En muchos territorios rurales de América Latina, nuevas actividades económicas, nuevos recursos y, por ende, nuevos conjuntos de instituciones y actores sociales están ocupando el primer plano, y esto produce cambios en las dinámicas territoriales, a veces, pero ciertamente no siempre, orientados a un crecimiento económico más rápido, más inclusivo y más sustentable. El artículo de Hollenstein y Ospina en este volumen aborda este tema.

2.2. Estructuras económicas y enlaces con mercados dinámicos

Los 20 territorios que estudiamos han logrado impulsar sus economías y crecer utilizando alguna de las siguientes estrategias: conexión con mercados dinámicos o acceso a

transferencias públicas o privadas desde fuera del territorio. Sin embargo, la evidencia muestra que es poco probable que el crecimiento basado en transferencias públicas se sostenga, a menos que estos recursos se aprovechen dentro del territorio y puedan generar algún tipo de motor de crecimiento doméstico.

Si bien los artículos revelan el rol central de los mercados dinámicos en la estimulación de un crecimiento sostenido en un territorio, los estudios también demuestran que dichos enlaces no necesariamente generan inclusión social o, aún menos, sustentabilidad ambiental. En cambio, esta combinación potencial de crecimiento con inclusión depende de las formas en que factores “blandos” (aquellos destacados por la sociología económica) y factores “duros” (aquellos enfatizados por la nueva geografía económica) interactúan. Como se muestra en Escobal, Favareto, Aguirre y Ponce (2005), los factores “duros” (por ejemplo, las ventajas de ubicación, el acceso privilegiado a bienes y servicios públicos y la proximidad a una ciudad) por sí solos no explican la reducción en la desigualdad que ha ocurrido en Tungurahua, Ecuador. Tampoco explican por qué la mayoría de los beneficios para los habitantes de un territorio se generarán en algunos casos mediante el mercado laboral agrícola (O’Higgins), pero en otros (como Tungurahua y Valle Sur-Ocongate) mediante procesos de diversificación hacia sectores no agrícolas liderados por productores locales de pequeña escala. Para comprender estas dinámicas, es necesario combinar el rol de los factores “duros” con el de los factores “blandos” mediante los cuales los actores locales logran modificar las relaciones de mercado. En el caso de Tungurahua, por ejemplo, estas combinaciones de factores duros y blandos enfatizan la centralidad de las relaciones interfamiliares, asociadas con confianza y reciprocidad, como elementos clave para la consolidación de una estructura económica diversificada y altamente descentralizada. En el caso de O’Higgins, los factores duros y blandos combinados explican las reglas de intercambio del mercado, ya que el despegue económico de la región ocurre después de un aumento importante en la inversión pública en infraestructura de transporte y regadío que atrajo productores medianos y grandes al territorio y gatilló cambios en el mercado laboral local y en mercados clave de insumos, como el que regula el acceso al agua. Finalmente, en el caso de Valle Sur-Ocongate, la combinación de factores duros y blandos nos permite entender cómo mejorar el valor de mercado de los bienes culturales le ha permitido al territorio competir mediante la diferenciación de productos y servicios. Los sistemas de género también surgen como factores determinantes importantes para las dinámicas de mercados laborales y, por ende, para el desarrollo económico territorial en Chiloé, Chile (Ramírez & Ruben, 2015), y en la cuenca Ostúa-Guija, Guatemala, donde pequeños y medianos agricultores lideraron un proceso de desarrollo agrícola laboralmente intensivo (Romero, Peláez & Frausto, 2011).

Los casos de Tungurahua en Ecuador o Santa Catarina en Brasil (Cerdan, Policarpo & Vieira, 2012) sugieren que cuando los mercados dinámicos están vinculados con estructuras económicas más diversificadas, hay opciones para un rango más amplio de enlaces en los territorios, lo que a su vez genera más oportunidades para participar en las dinámicas de crecimiento y beneficiarse de ellas. Este rango más amplio de enlaces permite el fortalecimiento del capital social de los actores en el territorio y aumenta las posibilidades de que surjan coaliciones de crecimiento más inclusivas. Tanto en el caso de Valle Sur-Ocongate como en el de Tungurahua, se han creado formas de gobernanza

sobre estructuras agrícolas bastante descentralizadas donde existe un gran número de productores pequeños y medianos que domina el panorama rural, promoviendo el comercio local y regional. Por otro lado, la diversificación de la estructura productiva es mucho mayor en Tungurahua que en Valle Sur-Ocongate. Bajo estas condiciones, las formas de gobernanza de las relaciones con los mercados (reglas de intercambio y concepciones de control) son más favorables para la participación de los pobres en base a relaciones de confianza y un acceso más democrático a la información (Escobal *et al.*, 2015).

En segundo lugar, cuando los enlaces con mercados dinámicos son reforzados con estructuras más equitativas de acceso a la tierra y los recursos, las oportunidades de crecimiento económico son mucho más altas; el contraste entre Santo Tomás en Nicaragua y Tungurahua en Ecuador destaca este hallazgo. Mientras que en Santo Tomás la concentración de tierra ha generado estructuras de poder que dirigieron la inversión pública para favorecer a los ricos y facilitaron la captación de los beneficios que provenían de los enlaces con mercados dinámicos (Ravnborg & Gómez, 2012), en Tungurahua, la distribución relativamente más equitativa de tierra y acceso a agua de regadío facilitó la consolidación de un segmento de pequeños productores y la instalación de un denso sistema de mercados locales que sostiene a la dinámica de crecimiento inclusivo que ha caracterizado a este territorio (Ospina & Hollenstein, 2015).

Los ejemplos de Valle Sur-Ocongate y Tungurahua también demuestran la importancia de las conexiones de los territorios con un mercado regional (Cusco en el caso de Valle Sur y Ambato en el caso de Tungurahua). Las dinámicas de ambos territorios están marcadas por el dinamismo de estas ciudades de tamaño mediano. En ambos casos, los actores dentro de los territorios pudieron generar alianzas o diferenciar sus productos en formas que los ayudaron a enfrentar la competencia de otros proveedores de servicios y productos similares. En el caso de Valle Sur-Ocongate, esto se realizó al identificar productos y servicios como portadores de un contenido cultural específico y como parte de una “ruta gastronómica” para los turistas. En Tungurahua, una simbiosis histórica entre comerciantes y productores permitió el surgimiento de una red de mercados locales centrada en la ciudad de Ambato que ha permitido una mayor diversificación económica en toda la región.

Muchos de los casos analizados también muestran los efectos que los diferentes tipos de políticas públicas e inversiones pueden tener sobre los mercados y las estructuras de producción a nivel territorial. En O’Higgins, Chiloé, Jiquiriçá, Valle Sur-Ocongate y Cerrón Grande en El Salvador (Gómez & Cartagena, 2011), entre otros, la inversión en infraestructura ha expuesto al territorio a nuevas oportunidades productivas que han impulsado el crecimiento económico. El rol que el estado ha cumplido al garantizar los derechos de propiedad también ha sido evidente. Sin embargo, en otros casos, las políticas públicas han tenido poco o nada de efecto si no hay instituciones locales y/o extraterritoriales que las apliquen. Quizás, esto es especialmente cierto en el caso de las políticas que protegen el medio ambiente local. La ausencia de aplicación explica la sobreexplotación de los acuíferos en O’Higgins (Escobal *et al.*, 2015) y la incursión en tierras de áreas protegidas en Peñas Blancas, Nicaragua (Gómez & Cartagena, 2011). La evidencia también muestra que la escala y orientación de la inversión pública puede tener

impactos significativos en la inclusión relativa del crecimiento. Las inversiones en irrigación en O'Higgins y en caminos en Santo Tomás han favorecido enormemente a las haciendas y empresas más grandes, mientras que en Tungurahua, la combinación de una ciudad dinámica y una red vial interna que apoya una red de mercados locales ha hecho que sea más fácil para los empresarios pequeños y medianos beneficiarse de una amplia gama de inversiones públicas.

Finalmente, las redes económicas translocales tienen una influencia considerable sobre la forma en que se distribuyen las oportunidades y los beneficios del crecimiento. Algunos mercados, por la naturaleza del producto (por ejemplo, café orgánico en Loja) atraen a un tipo de actor extraterritorial que tiene más probabilidades de fomentar formas de gobernanza de mercado pro-pobreza. En cambio, los mercados basados en la extracción de un recurso natural (por ejemplo, gas en Tarija) suelen involucrar actores extraterritoriales que imponen límites a la inclusión relativa de la gobernanza de mercado. Pero incluso en estos casos – como se muestra en el caso de Tarija – hay espacio para maniobrar, dependiendo de las estructuras económicas y sociales que están presentes en el territorio. La existencia de una burguesía agraria de larga data en Tarija ha ayudado a desarrollar una coalición territorial con mayor capacidad y poder para enfrentarse a los actores extraterritoriales y ejercer un mayor control sobre los destinos de los ingresos que provienen de la explotación de las reservas de gas (Hinojosa *et al.*, 2012).

2.3. Ciudades intermedias y enlaces rurales-urbanos

Las sociedades rurales latinoamericanas ya no se conforman principalmente de pueblos dispersos y relativamente aislados, con poco acceso a servicios, una cultura marcadamente diferente e incluso opuesta a la de las personas urbanas, dependiente de la agricultura y otras actividades primarias. En países tan diversos como Chile, México y Colombia, solo el 6%, 7% y 17% de la población vive en estas áreas “profundamente” rurales. Por otra parte, existe el mito de que hoy los latinoamericanos están concentrados en ciudades grandes y enormes metrópolis como las de Sao Paulo o Ciudad de México; en realidad, las 79 ciudades de la región con más de 750 mil habitantes albergan el 38% de la población total, lo cual que bajará a 34% para el año 2025 (Naciones Unidas, 2012). El espacio entremedio incluye la porción más grande de sociedades rurales contemporáneas en esta región. Es un espacio heterogéneo, que incluye desde territorios que son mayormente rurales, pero contienen una pequeña ciudad de pocos miles de habitantes, hasta otros en los que domina una ciudad con hasta decenas de miles de habitantes, pero que está funcionalmente entrelazada con el interior rural que la rodea (Berdegué, Bebbington & Escobal, 2015; da Veiga, 2002; De Ferranti, Perry, Foster, Lederman & Valdé, 2005).

Los 20 territorios estudiados en los 11 países mantienen relaciones significativas con uno o más centros urbanos; nueve de los 20 *contienen* una ciudad pequeña a mediana, con una población entre 10.000 y 200.000 habitantes. Estas son “ciudades rurales” (Berdegué, Jara, Modrego, Sanclemente & Schejtman, 2010) en el sentido de que tienen algunas características típicas de un lugar urbano (por ejemplo, una densidad de población más alta y un mayor acceso a servicios más especializados), además de otras que las distinguen de aglomeraciones urbanas más grandes (por ejemplo, un alto porcentaje de su población

económicamente activa empleada en la agricultura). El centro urbano y el interior rural constituyen un territorio funcional en el que cada parte depende de la otra (aunque no son igualmente dependientes y sin duda no bajo los mismos términos). Los vínculos que unen a ambas partes son diversos: las áreas rurales pueden ser las fuentes de materias primas para el sector manufacturero en el pueblo central (como en Santo Tomás, Nicaragua o Tungurahua, Ecuador); el comercio urbano puede depender de los consumidores rurales (como en O'Higgins, Chile); un gran número de pobladores urbanos puede trabajar como asalariado en la agricultura (como en Ostúa Guija, en Guatemala); o si los estudiantes rurales viajan diariamente para ir a la secundaria, como en Jauja, Perú.

Los territorios que contienen estas ciudades son rurales-urbanos, y esta condición les brinda un conjunto de ventajas que facilitan el crecimiento económico y un crecimiento más socialmente inclusivo o, al menos, más propicio para una más rápida y marcada reducción de la pobreza. Estas condiciones se pueden agrupar en cuatro clases. Cada una de estas condiciones se describe en varios de los estudios de caso, e incluye: mejor acceso al mercado para los productores rurales (particularmente, para los más pequeños y pobres que no pueden costear recorrer largas distancias para llegar a mercados más grandes); acceso de empresas urbanas y rurales locales a servicios especializados (por ejemplo, servicios financieros, TI); una mayor demanda de empleos no agrícolas (y una mayor diversidad de este tipo de empleo); mayor acceso de mujeres al mercado laboral. Además, las ciudades (pero sólo aquellas que superan un tamaño determinado) atraen organizaciones e individuos que mejoran la capacidad del territorio para la innovación económica y conectan el territorio con redes más amplias que son importantes en este ámbito. Todas estas funciones económicas tienen el potencial para producir dos tipos de efectos que conducen al crecimiento económico socialmente inclusivo: (a) la retención dentro del territorio de una porción más grande del valor agregado de la economía local, y (b) el surgimiento de estructuras económicas más diversificadas, tanto sectorialmente como en términos de los tipos y tamaños de empresas).⁶

Existen otros mecanismos que son sociales o demográficos. Las ciudades en territorios mayormente rurales son lugares de concentración de una cantidad significativa de pobres rurales.⁷ Esta concentración aumenta el reconocimiento político y facilita la organización y representación de los pobres rurales. Nuestros resultados demuestran que en estos territorios rurales, existe una brecha mucho más pequeña en el acceso a servicios básicos (educación, salud y vivienda) entre los pobres y no pobres, en comparación con los territorios profundamente rurales. Los estudios de caso también sugieren que la migración de jóvenes se reduce en los territorios rurales que tienen un núcleo urbano de un tamaño determinado.⁸ Finalmente, en algunos de los países incluidos en nuestro estudio que han vivido conflictos violentos, estos pueblos pequeños y medianos brindan un refugio (relativo) a las personas de pueblos rurales vecinos, como fue documentado por ejemplo en Santo Tomás, Nicaragua.

Las condiciones políticas y culturales también cambian en los territorios rurales. La mayor presencia de actores no agrarios permite el surgimiento de nuevas elites y diferentes ordenamientos entre los grupos sociales (como en Chaco, Bolivia, o Santa Catarina, Brasil). A veces, el origen de estos nuevos grupos sociales y elites es externo al territorio. Pero en otros casos, estos grupos han evolucionado desde una base agraria

inicial, diferenciándose a medida que se involucran en nuevos tipos de actividades económicas. Estos actores y elites están equipados con nuevos discursos y programas de desarrollo. Por ejemplo, en territorios tan diversos como Tarija, Bolivia, Chiloé, Chile, Santa Catarina y Jiquiriçá, Brasil, Tungurahua y Loja, Ecuador, o Jauja, Perú, la conciencia y movilización ambiental ha sido promovida por organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y oficinas locales de agencias de gobierno, que probablemente no estarían presentes en el territorio si no existiera un centro urbano. Estos grupos sociales y elites también son la puerta de entrada a redes que se extienden más allá del territorio y que se diferencian marcadamente de aquellas en las que los actores agrarios son más prominentes. Finalmente, y paradójicamente, las nuevas elites también se infiltran en los actores y procesos agrarios; varios de los estudios de caso muestran que nuevas empresas agrícolas y de procesamiento de productos agrícolas involucran inversionistas y personal, cuyos objetivos y visiones acerca del territorio se diferencian marcadamente de los de los terratenientes tradicionales, grandes y pequeños. Finalmente, estas ciudades en territorios rurbanos también mejoran el contacto con procesos y actores políticos (miembros del congreso, líderes de partidos políticos, etc.). Esta visibilidad realza la participación de estos territorios en programas públicos y, además, les brinda una mayor injerencia a los actores locales para influir en las adaptaciones locales de programas existentes, en un grado mayor que en los territorios profundamente rurales que suelen quedar en una posición de “tómalo o déjalo” cuando se trata de negociar con agencias gubernamentales. En resumen, estos nuevos actores sociales y elites tienen roles que pueden ser decisivos para cambiar el curso del desarrollo territorial: (a) aumentan el poder del territorio en sus negociaciones con agentes y procesos externos; (b) vinculan el territorio con procesos económicos, sociales, políticos y culturales más amplios; (c) captan y representan nuevas ideas y “modelos” de desarrollo; (d) captan y reinvierten localmente una porción mayor del valor agregado; (e) mejoran el capital humano del territorio.

En cada territorio, estos mecanismos (y otros) funcionan simultáneamente. Algunos mejoran y otros restringen el crecimiento económico, la inclusión social o la sustentabilidad ambiental. Estos mecanismos interactúan de modo que las ganancias derivadas de uno pueden ser expandidas o anuladas por otros y, por supuesto, en cada territorio y en diferentes etapas del desarrollo de un territorio, algunos mecanismos serán más significativos y fuertes que otros. Como resultado, no se trata simplemente de predecir cuál será el efecto neto de estas dinámicas, aunque el análisis presentado por Berdegué *et al.* (2012) sí concluye que, en general, tener un centro urbano en un territorio rural tendrá como resultado un crecimiento económico mayor y una reducción neta de la pobreza, a veces con un aumento en la desigualdad de ingresos, en comparación con las tendencias de los territorios profundamente rurales.

2.4. Inversión pública

En varios de los 19 estudios de caso, la inversión pública tuvo un rol significativo en la formación de la dinámica territorial. Los estudios de O’Higgins en Chile (Ospina *et al.*, 2015) y Santo Tomás en Nicaragua (Ravnborg & Gómez, 2012) ilustran las formas en que la inversión pública en bienes públicos o privados puede catalizar cambios significativos en las dinámicas territoriales, aunque no necesariamente en una dirección más pro-

pobres. Los sectores del secano de la región de O'Higgins constituían un territorio que hasta hace poco era famoso por su estancamiento económico y su extensa pobreza. Las inversiones públicas en caminos rurales, servicios públicos y cambios en las regulaciones que regían el acceso a aguas subterráneas produjeron grandes inversiones privadas que cambiaron profundamente el panorama económico, social y ecológico, acelerando la reducción de la pobreza en gran parte mediante la incorporación masiva de mujeres rurales a empleos en el sector de la agroindustria. En Santo Tomás, inversiones de cooperación gubernamental e internacional en caminos rurales, equipos para almacenamiento en frío y procesamiento de la leche, y la formación y el fortalecimiento de cooperativas, también cambiaron el panorama económico, que en este caso vino acompañado de una mayor concentración de la propiedad de las tierras y la expulsión de los campesinos pobres (el perverso artefacto estadístico de lo que fue una "reducción" en la tasa de pobreza en el territorio). Tanto en O'Higgins como en Santo Tomás, hay procesos muy significativos de degradación ambiental asociados con estos cambios.

La observación importante es que – en una forma similar al rol de la dotación de recursos naturales – no es tanto la magnitud de la inversión lo que importa para determinar la dinámica territorial resultante como la forma en que los actores locales y las disposiciones institucionales se relacionan con las decisiones de inversión tomadas fuera del territorio, además de su implementación. Los efectos de estas inversiones son mediados por instituciones formales e informales a nivel territorial, y por el rol de diferentes actores y coaliciones en atraer, regular y controlar el tipo y flujo de estas inversiones.

En otro de los estudios de caso, no incluido en esta edición, Gómez & Cartagena (2012) analizan la influencia de grandes inversiones en infraestructura en la ribera norte del embalse Cerrón Grande, en El Salvador. Desde mediados de la década de 1970, la construcción social del territorio como proveedor de un servicio ambiental al resto del país ha sido el resultado de la interacción entre decisiones externas de inversión (primero, una represa hidroeléctrica y después, una importante carretera, ambas obras de importancia nacional) y los intentos de actores locales y coaliciones de resistir, influenciar y aprovechar el flujo de recursos. Está claro que si bien estas inversiones han cambiado el panorama ecológico y económico del territorio, no han tenido como resultado ningún tipo de ciclo virtuoso de crecimiento económico localizado con inclusión social y sustentabilidad ambiental. Gómez y Cartagena concluyen que al territorio le ha faltado una coalición social con la composición, los bienes y el poder para imponer su propia visión de desarrollo y su propio programa por sobre los que se crean mediante decisiones externas respecto de estas grandes inversiones infraestructurales.

Finalmente, el estudio de caso del territorio de Valle Sur-Ocongate en el sur de los Andes peruanos también aclara conceptos sobre este tema. Aquí, la inversión pública es financiada por las tarifas y *royalties* que las empresas mineras deben pagar al estado, de las cuales una fracción se transfiere a los gobiernos de distrito. La disponibilidad de esta fuente nueva y más flexible de financiamiento público en la segunda mitad de la década de 1990 coincidió con un proceso social y político que dio lugar a un profundo cambio en el perfil de las autoridades locales electas, a favor de líderes locales que surgieron de comunidades indígenas rurales, que tenían experiencia educacional y laboral cerca de Cusco,⁹ y estaban armados con un discurso de desarrollo que combinaba una tradición

desarrollista derivada de las ONG en los que muchos habían trabajado y una fuerte defensa de la cultura indígena. Este “*indigenismo modernizante*” (Asensio & Trivelli, 2012) fue la base de nuevas coaliciones territoriales que han sido profundamente influyentes al momento de dar forma al curso del desarrollo territorial hacia una mayor inclusión social.

2.5. Actores, coaliciones, acción

Hemos insistido en que las estructuras sociales y disposiciones institucionales subyacentes a las dinámicas territoriales tienden a ser estables con el tiempo, y que dicha estabilidad es producida activamente por los actores sociales que se benefician del statu quo. La trayectoria de desarrollo de un territorio sólo cambia cuando los actores sociales interesados ejercen presión a favor del cambio institucional. En las secciones anteriores, hemos brindado evidencia de que los tipos de actores sociales, además de las capacidades y competencias que tienen, están influenciados por factores como estructuras agrarias e instituciones de gobernanza de recursos naturales, mercados, estructuras económicas, ciudades e inversiones públicas. Los cambios, las interacciones e incluso los desplazamientos leves en cualquiera de estos factores crean oportunidades de cambio institucional. La materialización de esa oportunidad depende de la existencia de actores sociales que tengan los recursos, las competencias, el poder y las ideas para impulsar el desarrollo territorial en una dirección diferente.

La agencia humana adopta muchas formas diferentes en estos territorios, desde movimientos sociales como en el caso de Tarija, Bolivia, donde comunidades indígenas guaraníes y sus aliados se enfrentaron a una corporación multinacional importante y al estado boliviano; y comunidades epistémicas de burócratas devotos y comprometidos que insisten en el cumplimiento legal de las regulaciones ambientales en Estelí, Nicaragua; hasta coaliciones territoriales tácitas que combinan inversionistas privados y funcionarios gubernamentales en O’Higgins, Chile; y coaliciones sociales coordinadas y con orientación política que elaboran una plataforma explícitamente desarrollista con una visión a largo plazo y captan el gobierno local en Tungurahua, Ecuador. De estas diversas formas de acción colectiva, el “*modelo Tungurahua*” *probablemente*¹⁰ contiene el mayor potencial para encaminar el desarrollo en la dirección del crecimiento socialmente inclusivo y ambientalmente sustentable, debido a las razones que analizamos a continuación.

A partir de los resultados de los 20 territorios estudiados en este programa, Fernández, Asensio, Trivelli y Schejtman (2014) abordaron la existencia, forma y función de coaliciones sociales territoriales en seis de ellos. Ellos definen una coalición social territorial como “un grupo de diferentes actores que lleva a cabo acciones convergentes en torno a una dinámica de desarrollo territorial”. Estas coaliciones territoriales se pueden describir según cinco características: su composición; los objetivos que sus miembros comparten o en torno a los que convergen; sus visiones de desarrollo a mediano y largo plazo; los tipos de bienes, capitales y competencias bajo su control y que les otorgan poder; y su dominio de acción (un territorio).

Sobre la base de estas características, Fernández et al. (2004) crean un tipo “ideal” de una “coalición social territorial transformacional” como el lente analítico que utilizan para

observar la evidencia de los estudios de caso. Argumentan que esta coalición social transformadora ideal es socialmente inclusiva y representa una variedad de actores que comparten de forma tácita o explícita algunos objetivos de desarrollo importantes, aunque sus motivaciones pueden ser muy diferentes y pueden estar en conflicto o desacuerdo respecto de muchos otros temas. Los actores en la coalición participan en una acción colectiva con una perspectiva a largo plazo y tienen suficiente poder para, al menos, refutar la dinámica de desarrollo. Este poder está basado en una combinación de diferentes capitales (económico, político, social, cultural) suministrado por los diferentes miembros, de modo que ninguno está en una posición completamente subordinada respecto de los demás en la coalición. Finalmente, la coalición ideal es capaz de socializar y legitimizar su visión y estrategia de desarrollo de tal forma que estas sean gradualmente aceptadas e incluso internalizadas por otros actores en el territorio.

Evaluadas bajo este lente analítico, no todas las coaliciones sociales que Fernández et al. (2014) estudiaron pasaron la prueba. Los estudios de caso demostraron que las coaliciones están fuertemente influenciadas por la forma en que sortean los dilemas que se presentan entre crecimiento económico e inclusión social. Algunas coaliciones están enfocadas en promover el crecimiento económico (coaliciones de crecimiento: c.f. Rudel, 2009), y esto está relacionado al hecho de que tienen una base social estrecha, a los capitales que controlan y movilizan, y a las instituciones y los cambios institucionales que priorizan. Otras coaliciones priorizan objetivos de distribución o, en términos más generales, un programa de inclusión social. Esto también tiene consecuencias para los miembros de las coaliciones, y especialmente para las fuentes de su legitimidad, su discurso y su poder, y para su capacidad de persuadir a otros para que compartan su visión de desarrollo. Solo en dos casos, en Tungurahua, Ecuador, y en Quispicanchi, Perú, Fernández et al. (2014) pudieron concluir que había coaliciones sociales territoriales transformadoras que realmente habían logrado combinar y alcanzar un crecimiento y una inclusión de manera más o menos simultánea.¹¹ En estos casos, y particularmente en Tungurahua, el número de miembros de la coalición era especialmente alto, y como actor colectivo, había estado cerca de convertirse en una fuerza hegemónica, convirtiendo su amplia y fuerte legitimidad en una acción política y electoral exitosa, permitiendo que ganara y retuviera el gobierno provincial desde el año 2000 hasta la fecha.

El estudio de estas diferentes coaliciones conduce a Fernández et al. (2014) a seis conclusiones: (a) Ninguna de las coaliciones es completamente exitosa en sus objetivos. Tampoco son siempre exitosas de la misma forma o en un mismo período de tiempo. Un factor clave es que pocas coaliciones son capaces de sostenerse durante períodos de tiempo suficientemente largos porque son frágiles y dependen de una constelación específica de relaciones de poder y de los intereses cambiantes de los actores individuales. (b) El origen de las coaliciones está asociado a cambios en el conjunto percibido de incentivos, y una parte significativa de este esfuerzo se dedica a evidenciar y responder al nuevo contexto de oportunidades y restricciones. Para hacerlo, las coaliciones recurren a la creación de alianzas y elaboran un discurso que las legitima. Este posicionamiento temprano es fundamental para formar la capacidad de la coalición para afectar el cambio institucional. (c) Los cambios promovidos por las coaliciones

pueden adoptar la forma de rupturas abruptas e incluso radicales, provocadas por choques y fuerzas internas o externas, abriendo un espacio para cambios profundos en períodos de tiempo relativamente cortos. Los cambios también pueden ocurrir de forma acumulativa y gradual, sin la presencia obvia de un punto decisivo, de acuerdo con las modalidades sugeridas por Mahoney y Thelen (2011). (d) Las coaliciones sociales ayudan a los impulsos externos de cambio a arraigarse en un territorio y obtener aliados y apoyo – de esta forma, conectan los impulsores territoriales y extraterritoriales de cambio y ayudan a incorporar redes de producción globales en los territorios. Las coaliciones territoriales más exitosas son aquellas que han sido capaces de actuar en diferentes ámbitos, desde lo territorial a lo nacional, y, en algunos casos, a escalas internacionales. (e) Las coaliciones más transformadoras también se caracterizan por la presencia, capacidad reflexiva y asertividad de actores sociales que han sido tradicionalmente excluidos. Cuanto mayor sea esta presencia, más tenderá la coalición a enfatizar un programa de desarrollo inclusivo. Dicho esto, en algunos de los estudios de caso, la coalición social en sí llevó al fortalecimiento de esta capacidad para la acción reflexiva de los pobres. (f) Finalmente, otro factor importante es la forma en que las coaliciones crean su propia legitimidad, es decir, la forma en que logran que los objetivos de las coaliciones sean aceptados como válidos por otros actores en el territorio y en otros lugares.

Es importante enfatizar que estos dos marcos conceptuales son coherentes el uno con el otro. Ambos reconocen, aunque con diferentes énfasis, la importancia de factores duros/tangibles y blandos/intangibles para el funcionamiento de los mercados. Sin embargo, cada marco teórico ofrece herramientas conceptuales más apropiadas para el análisis conjunto de uno de estos grupos de factores. En este artículo, aprovecharemos ambos conjuntos de herramientas conceptuales y las usaremos para analizar la interdependencia entre factores clave (duros y blandos) que podrían ser la base del proceso de vínculo con mercados más dinámicos, que a su vez podrían haber impulsado a los territorios analizados hacia una trayectoria de desarrollo económico combinado con una desigualdad decreciente.

Antes de proceder a la siguiente sección, es útil presentar algunos ejemplos de cómo opera la interdependencia entre factores duros y blandos cuando un territorio rural está vinculado con mercados dinámicos. Tomemos un caso que es común en los territorios rurales, como la construcción de un camino que une un territorio rural anteriormente aislado con un mercado dinámico nuevo. El camino tiene como resultado costos de transporte más bajos y, por lo tanto, “acerca el territorio” a un mercado más grande. Este factor “duro” puede tener impactos más allá de aquellos asociados con los costos de transporte y el tamaño del mercado, que afectan la forma en que opera el mercado local. Por ejemplo, se podrían crear alianzas entre algunos actores locales y actores extraterritoriales, desplazando las alianzas históricas entre actores locales, modificando las reglas de intercambio y las estructuras de gobierno que prevalecían en el área antes de que se construyera el camino. Estos cambios podrían excluir a algunos productores locales de los nuevos mercados e incluso de los mercados locales si se importan bienes más baratos que los que se producen localmente – un cambio que también podría afectar la estructura de diversificación de ingresos en este grupo de actores. Por lo tanto, este tipo de dinamización económica podría provocar un crecimiento económico no inclusivo en el territorio. Sin embargo, esta historia puede ser muy diferente si los actores

mantienen sus alianzas locales y crean vínculos con mercados extraterritoriales basados en ese marco local; por ende, las estructuras de gobierno se mantendrían estables, y el crecimiento podría ser más inclusivo.

Consideremos otro ejemplo hipotético de la interdependencia de factores blandos. Tomamos como ejemplo un territorio en el que un cambio se implementa en las normas formales que regulan los derechos de acceso al agua de regadío y su uso, poniendo a disposición más agua para algunos productores mediante la construcción de canales. Este cambio regulatorio podría afectar el equilibrio de poder entre los actores del territorio, favoreciendo a aquellos que tienen más capital financiero para invertir en la construcción de canales y, por ende, impulsando cambios en las estructuras de gobierno y en las jerarquías entre los actores que operan en los mercados. Si los cambios en la estructura de derechos de propiedad no crean conflictos ni plantean cuestionamientos respecto a la legitimidad de los derechos desiguales al uso del agua, las concepciones de control se mantendrían estables. Sin embargo, aparecería un escenario muy distinto si los actores locales cuestionaran la legitimidad de este nuevo marco; en ese caso, la estabilidad del mercado se vería profundamente afectada.

La siguiente sección analiza territorios que han experimentado cambios similares a estos. No obstante, más allá del análisis de estos casos, es importante reconocer que este marco conceptual tiene una utilidad más general para identificar y explicar los mecanismos mediante los cuales los territorios rurales que están ocupados por actores económicos con poca información, tecnología y capital financiero, y que suelen enfrentarse a altos costos de transacciones cuando se conectan con mercados dinámicos, podrían establecer vínculos con mercados dinámicos en formas que estimulen sus economías y, posiblemente, formas más inclusivas de desarrollo. Como mostramos a continuación, estos mecanismos están anclados en factores duros y blandos que son tanto dinámicos como interdependientes.

3. CONCLUSIONES

Priorizamos tres conclusiones empíricas. Primero, la historia de los territorios tiene un peso tremendo en la formación del desarrollo, y en América Latina, esta historia no favorece dinámicas de crecimiento inclusivo y sustentable. Dicha historia se manifiesta en las estructuras sociales en los territorios, además de los valores, las ideas y las normas profundamente arraigadas que los actores sociales dan por hecho en su práctica diaria. Esto podría parecer evidente, pero aun así, vemos que la mayoría de las políticas de desarrollo rural están diseñadas como si los territorios fueran planos, no tuvieran pasado y estuvieran libres de cualquier limitación profundamente arraigada, como si la voluntad del elaborador de políticas fuera lo único necesario para alcanzar los objetivos pretendidos.

La segunda conclusión es que los territorios sólo se pueden entender en relación a sistemas más grandes de los cuales son parte y que, como resultado, el cambio progresivo nunca proviene sólo desde dentro del territorio en sí. Las tendencias económicas, políticas, culturales y ambientales generales, intensificadas por la globalización, reducen

la autonomía de los territorios. Las sociedades territoriales tienen un rango limitado de opciones, y es cada vez más frecuente que las sociedades estén estructuradas por las mismas reglas que estructuran el desarrollo en general. Aun así, hay mucha diversidad territorial que no puede explicarse sólo por factores geográficos. Las sociedades territoriales mantienen un grado de influencia en el curso de su desarrollo, y los territorios no son simples veletas que cambian con la dirección del viento. Nuestro programa de investigación nos permite concluir que las estructuras, las instituciones y los actores territoriales existentes *procesan* las ideas, los choques y los incentivos que provienen de sistemas más amplios. Por este motivo, la misma ley, política o choque económico puede tener efectos muy diferentes en territorios diferentes. Otra consecuencia es que la interacción de estructuras, instituciones y formas de agencia humana en cada territorio necesariamente tendrá una influencia profunda y, a menudo, decisiva sobre los resultados específicos de la ubicación de políticas públicas que se asumen incorrectamente como “espacialmente ciegas” (c.f. Banco Mundial, 2009). Regresaremos a este tema cuando analicemos nuestras conclusiones relacionadas con las políticas.

Nuestra tercera conclusión empírica es que hay un número significativo de territorios rurales en América Latina que han experimentado dinámicas de crecimiento inclusivo y sustentable. Con mucha frecuencia, estos no son lugares con poca o nada de pobreza o desigualdad, ni tampoco son economías que rompen records. Simplemente, son lugares que están mostrando constantemente mejoras en cada una de estas dimensiones de desarrollo a menudo contradictorias. Si estas dinámicas son posibles, incluso en países donde las tendencias más amplias son poco alentadoras, entonces argumentamos que son dinámicas que podrían inducirse políticamente en otros lugares.

Ahora examinaremos algunas conclusiones sobre las políticas. Primero, las políticas sectoriales espacialmente ciegas por sí solas seguirán siendo deficientes respecto de las necesidades y expectativas de desarrollo rural. Si las políticas sectoriales no internalizan las diferencias espaciales, inevitablemente tendrán resultados muy diferentes cuando se implementen en territorios caracterizados por diferentes historias, instituciones, estructuras y, crucialmente, actores sociales con diferentes visiones de lo que conforma el desarrollo. Esto por sí solo explica muchos fracasos de políticas de desarrollo rural espacialmente ciegas. Por lo tanto, proponemos que las estrategias de desarrollo rural tienen que hacer un uso mucho mayor de los instrumentos y políticas territoriales.

Las políticas de desarrollo territorial no remplazan a las políticas sectoriales ni son “mejores” que ellas. Pero sin una estrategia de desarrollo territorial con sus políticas e instrumentos correspondientes, existen al menos dos objetivos que las políticas sectoriales no podrán alcanzar. No podrán permitir que cada territorio exprese su potencial de desarrollo completo y tampoco podrán reducir las desigualdades territoriales en las dimensiones de bienestar que cada sociedad tiene motivos para valorar. Ambos objetivos convergen en la noción de cohesión territorial que, proponemos nosotros, debería considerarse como una dimensión normativa importante de desarrollo. La calidad de desarrollo es diferente si, por ejemplo, los indicadores nacionales de crecimiento económico son altos porque algunos lugares han crecido mucho mientras la mayoría se ha estancado, y si los totales nacionales son el resultado de un mejor rendimiento en la mayoría de los territorios, pero a un nivel más modesto. El desarrollo es frágil si no

considera una mayor polarización espacial o si la reducción total de la pobreza es un artefacto aritmético en el que las personas en unos pocos lugares tienen más y mejores empleos mientras que otras en muchos otros territorios son menos pobres en términos monetarios porque reciben subvenciones gubernamentales en efectivo. Estos ejemplos no son ostentaciones literarias: todos están basados en los resultados de nuestra investigación.

Una pregunta sobre las políticas no fue resuelta por el programa Dinámicas Territoriales Rurales: en países que se están desarrollando con poca cohesión territorial, como en el caso de los 11 que estudiamos, ¿quién sufre las consecuencias? ¿Sólo aquellos que viven en el “lugar incorrecto”, o el país como un todo? Sin siquiera abordar los problemas éticos implícitos en la pregunta, ¿la desigualdad territorial *en sí y por sí misma* conduce a tasas más bajas de crecimiento económico o de reducción total de la pobreza? Existen elementos teóricos y empíricos que sugieren que este muy bien podría ser el caso (Brülhart & Sbergami, 2009; Cerina & Mureddu, 2011; Williamson, 1965), particularmente en países de ingreso medio, pero la respuesta a esta pregunta todavía está pendiente.

Según los resultados del programa Dinámicas Territoriales Rurales, ¿cuáles deberían ser los elementos centrales de las estrategias de desarrollo territorial y de las políticas mediante las cuales dicha estrategia podría implementarse? Primero, las políticas deberían buscar lograr el cambio institucional a nivel territorial en cada uno de los cinco dominios que hemos identificado como fundamentales para el surgimiento de dinámicas de crecimiento con inclusión social y sustentabilidad ambiental. Ya existe bastante conocimiento acumulado y experiencia sobre políticas para promover instituciones más inclusivas en cada uno de estos conjuntos de factores.

En segundo lugar, las estrategias de desarrollo territorial necesitan invertir muchísimo en fortalecer las capacidades de actores sociales radicados en el territorio, incluida su capacidad para ver y hacer las cosas de forma diferente. Este es un objetivo particularmente desafiante por la sencilla razón de que requiere como condición *sine qua non* que los actores ubicados centralmente, particularmente aquellos en posiciones de poder en los gobiernos nacionales, transfieran el poder de toma de decisiones a las sociedades territoriales.

No hay soluciones mágicas ni rutas cortas y directas para el desarrollo territorial. Los ciclos virtuosos localizados de crecimiento socialmente inclusivo y ambientalmente sustentable serán una creación única en cada territorio, ya que cada lugar es único en su historia, sus circunstancias, sus capacidades y sus limitaciones. La única forma es que cada territorio realice su propio desarrollo dentro del rango de opciones que las condiciones nacionales hacen posible. Si tuviéramos que resumir nuestra respuesta a la pregunta qué es un “territorio exitoso”, diríamos que es uno cuyos actores adquieren gradualmente la capacidad de actuar frente a las pequeñas fisuras que se presentan en el statu quo para luego ampliar dichas fisuras de acuerdo con su propio entendimiento de lo que es el desarrollo y para generar avances medibles (si no enormes) en el crecimiento, la pobreza, la desigualdad y la integridad ambiental. Si esto es así, entonces las políticas de desarrollo rural deberían sobre todo implicar la creación de espacios, momentos y oportunidades para que los actores en los territorios hagan su trabajo. Esto significa tener políticas que reconozcan que los actores territoriales deben tener autoridad en la toma de decisiones

sobre sus estrategias e iniciativas de desarrollo, políticas que suministran las inversiones, los apoyos y los incentivos para fortalecer las capacidades de los actores territoriales, incluida su capacidad de pensar/actuar de forma coordinada o colaborativa.¹³

Entonces, ¿cómo una política genera acción a nivel territorial? Los resultados de un programa de investigación anterior de Rimisp sobre movimientos sociales y desarrollo territorial (Abramovay, Magalhães & Schröder, 2008; Bebbington, Abramovay & Chiriboga, 2008; Bebbington, Dani, de Haan & Walton, 2008; Vera, Coelho & Favareto, 2008; Ospina Peralta, Santillana Ortiz & Arboleda, 2008) confirman que los esfuerzos de ingeniería social para generar acción suelen terminar creando organizaciones burocráticas que no tienen la vitalidad ni la capacidad para innovar, o en nuevas formas de corporativismo que, independientemente de sus narrativas progresivas, de todas formas terminan siendo clientelistas (Ospina Peralta *et al.*, 2008). El análisis del desarrollo de los pocos casos de coaliciones territoriales que realmente llevaron a sus territorios hacia un crecimiento más socialmente inclusivo y ambientalmente sustentable sugiere que el énfasis debería ser en ampliar las *oportunidades políticas* y en crear *incentivos*, de modo que los actores en los territorios interactúen y desarrollen su acción colectiva según las maneras, los ritmos y los objetivos de su propia elección. Esta es una estrategia diferente que la utilizada por políticas que buscan *de facto* tener una influencia determinante sobre quién participa, cómo participa, los hitos y plazos de participación, y los objetivos y propósitos de todo el esfuerzo. El desarrollo territorial significa valorar el desarrollo de actores sociales autónomos (c.f. Escobar, 2008).

Por supuesto, esto tiene una serie de implicancias sustanciales para los responsables de la toma de decisiones relacionadas con las políticas de desarrollo nacionales e internacionales. Una tiene que ver con quién tiene la autoridad para decidir qué. La otra se relaciona con los plazos de tiempo del desarrollo. Una tercera tiene que ver con el rol del estado como garante de instituciones transparentes y no discrecionales, de modo que los actores con más poder en el territorio no puedan superar ciertas barreras con impunidad y, por ende, tengan un mayor incentivo para valorar ciertos acuerdos básicos respecto al carácter del juego cívico.

Es evidente que en las sociedades que de partida son profundamente desiguales, desarrollar la capacidad de acción de los actores sociales requiere de un componente muy importante de discriminación positiva que favorezca a aquellos con menos poder, los pobres, y a los excluidos socialmente. Si esto no es parte de la estrategia, lo más probable es que las coaliciones territoriales no incluyan estos sectores de la sociedad y que sus programas tampoco respondan a sus intereses y prioridades.

La tercera prioridad es reducir las brechas de desarrollo territorial, no mediante la expansión de las capacidades de las sociedades territoriales como se ha discutido anteriormente, sino mediante políticas nacionales con objetivos claros. El programa que hemos presentado en esta edición especial ha documentado brechas espaciales muy grandes en docenas de indicadores de desarrollo. En muchos países, hemos observado un proceso de creciente polarización espacial en lugar de uno de convergencia. Esto sugiere dos temas que requieren atención. El primero es diseñar instrumentos de políticas que tengan el objetivo explícito de cerrar brechas específicas de desarrollo (por ejemplo, en educación, infraestructura, capacidad de gobierno local, etc.) mediante la inversión

dirigida a los territorios rezagados. El segundo es más complejo y tiene que ver con retirar los velos de los ojos de las políticas sectoriales que hasta ahora han tratado a todos los territorios como si fueran idénticos. Los resultados, las consecuencias y los impactos espacialmente diferenciados de las políticas espacialmente ciegas deben hacerse evidentes, y los procesos de diseño de políticas deben reconocer estas diferencias para incluir formas de evitar, mitigar o al menos compensar los resultados, las consecuencias y los impactos espacialmente diferenciados.

NOTAS

1. De hecho, se comenzaron 20 estudios de casos, pero el informe final de uno de ellos no fue aceptado durante el proceso de control de calidad del programa y, por ende, nunca consideramos este estudio de caso en nuestros análisis.
2. Un estudio en curso, pero aún no terminado en Chile, Perú y México, aparentemente confirmará que varios de estos territorios ciertamente se han encontrado en esta condición de estancamiento económico y social, o peor, durante varias décadas, un período de tiempo más largo que el que observamos en el programa DTR.
3. Sin embargo, hay que advertir al lector que nuestra estrategia de investigación basada en un número considerable aunque limitado de estudios de caso implica que nuestros resultados y nuestra interpretación deberían considerarse estrictamente como una hipótesis que debe probarse con trabajo adicional independiente.
4. Aquí es importante destacar como lo hemos hecho en el artículo introductorio de esta edición especial, que nuestra inquietud analítica y relacionada con las políticas no es el crecimiento, la inclusión social ni la sustentabilidad ambiental, sino las dinámicas en las que hay un progreso *simultáneo* en los tres objetivos.
5. En cada caso resultante de eventos históricos altamente idiosincráticos, como el de una alianza específica en lo que hoy es Jauja entre los conquistadores españoles y los habitantes locales para derrotar al entonces poder dominante del imperio Inca; dicha alianza fue recompensada con la eximición de las “instituciones extractivas” (Acemoglu & Robinson, 2012) de las reglas impuestas por el nuevo poder colonial.
6. Por otro lado, es posible que estos mismos mecanismos económicos ocasionen una mayor desigualdad entre las personas en el centro urbano y aquellas en el área rural circundante dentro del mismo territorio. El estudio de Berdegué *et al.* (2015) confirma que este es un resultado posible y, sobre un tamaño de ciudad determinado, probable.
7. Por ejemplo, en Nicaragua, uno de los países menos urbanizados de nuestro estudio, las municipalidades profundamente rurales tienen, en total, cuatro veces menos personas pobres que las municipalidades *rurbanas* con menos de 100.000 habitantes.
8. Aunque nuestros resultados indican que este efecto es más fuerte con personas jóvenes relativamente menos educadas, y también con hombres jóvenes es más eficaz que con mujeres jóvenes.
9. Una ciudad regionalmente importante de alrededor de 400.000 habitantes durante el período abarcado por el estudio de caso.

10. Debemos ser especialmente cuidadosos en esta parte de nuestro análisis, ya que en los 19 estudios de casos tuvimos una pequeña minoría que se asemejaba a las condiciones que analizaremos en esta sección del artículo. Esto no es extraño: si observáramos que sólo en una pequeña minoría de los 10.000 territorios observamos condiciones WWW-W, no podríamos esperar encontrar una gran proporción de historias de éxito en los estudios de caso, aunque las seleccionáramos intencionalmente para representar las dinámicas más prometedoras.
11. Si bien en el territorio peruano los niveles de pobreza siguieron siendo muy altos y los procesos de crecimiento seguían siendo leves. La coalición en este territorio había estado vigente sólo por unos pocos años, mientras que la de Ecuador tenía un historial de décadas y raíces que se remontaban a tiempos aún más antiguos.
12. En las elecciones provinciales más recientes, en febrero de 2014, las fuerzas políticas que representaban a esta coalición obtuvieron más del 50% del voto popular, mucho más que las alternativas políticas de la competencia. A fines del período, la coalición habrá gobernado Tungurahua durante dos décadas.
13. En otra iniciativa que siguió los pasos del programa Dinámicas Territoriales Rurales, muchos de los mismos socios participan activamente en el diseño y apoyo de políticas y programas de desarrollo territorial a gran escala que se basan en esta idea. Esto está ocurriendo en Chile, Colombia, México y Perú, y la implementación de al menos algunos de estos nuevos programas y políticas debería comenzar en 2015.

APÉNDICE A. DATOS SUPLEMENTARIOS

Se pueden encontrar datos suplementarios asociados con este artículo en la versión en línea, en <http://dx.doi.org/10.1016/j.-worlddev.2014.10.018>.

Disponible en línea en www.sciencedirect.com
ScienceDirect